Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2016–2017

34 584 Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding

Nr. 6 NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 november 2016

VOORWOORD

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen die de leden van de fracties van de VVD, PvdA, SP, CDA, D'66, ChristenUnie, GroenLinks en SGP hebben gesteld over het hierboven genoemde wetsvoorstel en van de opvattingen die de leden over dit wetsvoorstel hebben. In deze nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering in op deze vragen van de verschillende fracties. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde aangehouden van het verslag, waarbij voor de leesbaarheid soms vragen die in elkaars verlengde liggen zijn gebundeld.

Inhoudsopgave:

1. INLEIDING

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding. Zij hebben nog enkele vragen.

kst-34584-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel participatieverklaring en hebben hierbij nog enkele vragen, die in dit verslag zijn opgenomen.
Zij vragen wanneer de Tweede Kamer een eerste evaluatie over de kwaliteit van de uitvoering krijgt.
De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding. Naar aanleiding van het wetsvoorstel hebben de leden van de SP-fractie vragen op een aantal onderwerpen.
De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij vinden het van groot belang dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk na hun komst in Nederland beginnen met het inburgeringsexamen, zodat zij al in een vroeg stadium kennis maken met de Nederlandse normen en waarden. Dit bevordert de integratie en vergroot de kans op een succesvolle participatie in onze samenleving.
De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding. Zij juichen het toe dat de regering energie steekt in het in een vroegtijdig stadium betrekken van nieuwkomers bij Nederland met als doel nieuwkomers zo snel mogelijk volwaardig te kunnen laten meedoen in onze maatschappij. Wel hebben de leden van D66-fractie vragen en opmerkingen over en bedenkingen bij de manier waarop de regering zich dat voorstelt.
De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij zijn positief over de poging in het wetsvoorstel om aan nieuwkomers ook de kernwaarden van onze samenleving over te dragen. Zij hebben echter wel vragen over de vormgeving daarvan in het wetsvoorstel.
De leden van de fractie van GroenLinks hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hechten aan het belang van goede integratie en inburgering van nieuwkomers. Het kennismaken met de Nederlandse samenleving is zeer belangrijk voor het bouwen van een toekomst in ons land. De leden van de fractie van GroenLinks erkennen dan ook de positieve invloed die bepaalde onderdelen van het participatieverklaringstraject, zoals verwelkoming en voorlichting, kunnen hebben. Zij hebben echter ernstige bedenkingen bij de nut en noodzaak van het ondertekenen van een participatieverklaring en in hoeverre dit bijdraagt aan het omarmen van de hier geldende waarden.
De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het belangrijk dat inburgeraars zich bereid tonen om zoveel mogelijk hun steentje bij te dragen aan onze samenleving. Een participatieverklaring kan daarbij een bruikbaar middel zijn. Ze hebben vooralsnog echter de indruk dat de beoogde participatieverklaring geen participatieverklaring is. Verder maken zij zich zorgen over het gebrek aan wettelijke afbakening van de participatieverklaring en de verwarring die door de toelichting ontstaat over de strekking ervan.

1.1 Samenhang participatieverklaringstraject en andere onderdelen van het inburgeringsexamen

De leden van enkele fracties hebben vragen gesteld over de samenhang en overlap van het participatieverklaringstraject met andere onderdelen van het inburgeringsexamen.
De leden van de VVD-fractie informeren wat volgens de regering nog de toegevoegde waarde is van de participatieverklaring en of er geen sprake

is van overlap met de aandacht voor de kernwaarden in de azc's. Ook informeren de leden waar de scheidslijn zit tussen inleiding c.q. verdieping als onderdeel van het inburgeringsexamen.
De leden van de SP-fractie vragen of de inhoudelijke leerdoelstellingen van de participatieverklaring voor inburgeraars in het buitenland niet kunnen worden ingebed in het examenonderdeel «Kennis van de Nederlandse samenleving» dat zich richt op de Nederlandse samenleving.
De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af in hoeverre er dubbeling is tussen het inburgeringstraject en -examen, en de participatieverklaringstraject.

De regering is van mening dat nieuwkomers die zich in Nederland vestigen zo snel mogelijk de Nederlandse kernwaarden moeten kennen en respecten en participeren in de samenleving. Het participatieverklaringstraject vormt een onderdeel van de inburgeringsketen en van de doorlopende leerlijn daarin over kernwaarden[1].
Gezinsmigranten maken in het onderdeel «Kennis van de Nederlandse samenleving» in het basisexamen inburgering buitenland op een basale manier kennis met de Nederlandse kernwaarden. Voor asielmigranten is een training «Kennis van de Nederlandse samenleving» onderdeel van de voorbereiding op de inburgering die het Centraal Orgaan Asielzoekers in het asielzoekerscentrum biedt.
Beide groepen doorlopen vervolgens in het eerste jaar na vestiging in Nederland het participatieverklaringstraject waarin een verdieping van de kennis van de basisprincipes van de Nederlandse samenleving plaatsvindt. Door ondertekening van de participatieverklaring verklaren inburgeringsplichtigen dat zij kennis hebben genomen van de spelregels en kernwaarden van de Nederlandse samenleving en dat zij actief een bijdrage willen leveren aan onze samenleving. Dit vormt een bijzonder moment waarop de inburgeringsplichtige kenbaar kan maken dat hij graag wil deelnemen aan de Nederlandse samenleving en dat hij op de hoogte is van de rechten en plichten.

De kennis opgedaan in het participatieverklaringstraject wordt later verdiept in het kader van het onderdeel van het inburgeringsexamen «Kennis van de Nederlandse samenleving».
De regering is van mening dat deze herhaling van kernwaarden de kans op verdere bewustwording van de kernwaarden vergroot. Het participatieverklaringstraject vormt daarmee een vast moment in de doorlopende leerlijn over de Nederlandse kernwaarden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of inburgeringsplichtigen hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving niet al voldoende aantonen door deelname aan reguliere inburgeringsexamens.

Door ondertekening van de participatieverklaring verklaren inburgeringsplichtigen dat zij kennis hebben genomen van de spelregels en kernwaarden van de Nederlandse samenleving en dat zij actief een bijdrage willen leveren aan onze samenleving. Zij tonen hiermee hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving. Dit is afwijkend van de andere onderdelen van het inburgeringsexamen waar kennis en vaardigheden worden geëxamineerd.

De leden van de SP-fractie vragen zich verder af hoe het kan dat de regering het basisexamen inburgering buitenland typeert als een noodzakelijke en nuttige- maar niet voldoende voorbereiding voor het leven in Nederland en of de regering daarmee erkent dat de kwaliteit van de huidige examens te tekortschiet.

---

[1] Kamerstukken II 2016/17, 19 637, nr. 2243.

De regering is van mening dat de kwaliteit van het basisexamen inburgering buitenland niet tekort schiet. Het basisexamen inburgering buitenland is een eerste stap in de inburgering; er is echter meer voor nodig aan kennis en kunde om in Nederland volwaardig te kunnen participeren. Daarom wordt het inburgeringstraject in Nederland voortgezet.

Tevens vraagt de fractie van GroenLinks zich af waarom niet gekozen is om de huidige Wet inburgering te verbeteren op het onderdeel kennis van de kernwaarden van Nederlandse samenleving en praktische informatie, in plaats van een apart traject te ontwikkelen. Zij vragen zich af of de noodzaak voor het invoeren van het participatieverklaringstraject duidelijk maakt dat het inburgeringsexamen niet voldoet en dat de eisen in de Wet Inburgering niet de juiste kennis bijbrengt.

De reden voor de toevoeging van het participatieverklaringstraject is dat de regering van mening is dat een tijdige en herhaalde aanraking met de kernwaarden een goede kennis daarover bij nieuwkomers vergroot en snellere participatie bevordert. Het gaat bij de participatieverklaring derhalve om een aanvullend onderdeel op het inburgeringsexamen, niet om een verbetering van de huidige onderdelen. Het participatieverklaringstraject vormt daarmee een apart vast moment in de doorlopende leerlijn over de Nederlandse kernwaarden.

Het is de leden van de SGP-fractie onduidelijk waarom het verstandig zou zijn om te wachten met het participatieverklaringstraject tot het moment dat inburgeraars in de gemeente zijn gehuisvest. Zij vragen waarom de landelijke infrastructuur tezamen met het belang om zo snel mogelijk te starten niet tot een verantwoordelijkheid van het COA zou nopen.

De regering is van mening dat nieuwkomers die zich in Nederland vestigen zo snel mogelijk de Nederlandse kernwaarden moeten kennen en respecten en participeren in de samenleving. Zowel asielmigranten als gezinsmigranten doorlopen daarom in het eerste jaar na vestiging in Nederland het participatieverklaringstraject waarin een verdieping van de kennis van de basisprincipes van de Nederlandse samenleving plaatsvindt. De regierol van gemeenten is hierbij een passende. Gemeenten zijn voor de inburgeringsplichtigen de meest nabijgelegen overheid waarmee zij te maken krijgen. Door het participatieverklaringstraject bij gemeenten te beleggen kan het lokaal worden ingebed waarbij de verbinding kan worden gelegd met voorzieningen en instellingen op andere terreinen, zoals (toeleiding naar) werk en onderwijs en kan voor asielmigranten de verbinding met de maatschappelijke begeleiding worden gelegd. Daarnaast ligt het ook niet in de rede om het COA het participatieverklaringstraject aan gezinsmigranten te laten aanbieden.

1.2 Invulling participatieverklaringstraject

Meerdere fracties hebben vragen gesteld over de keuze en inhoud van de begrippen die centraal staan in de participatieverklaring. De VVD-fractie vraagt hoe de inleiding in de kernwaarden als onderdeel van het participatieverklaringstraject er uitziet. De leden van de VVD-fractie vragen tevens of de inleiding in de kernwaarden alleen theoretisch is of dat er wordt verwacht dat het ook in praktijk wordt gebracht om in aanraking te komen met deze kernwaarden.
De leden van de SP-fractie vragen de regering een nadere invulling van het participatieverklaringstraject, waaronder de invulling van de inleiding van de kernwaarden op hoofdlijnen, zoals wordt geprepareerd voor het Besluit inburgering, aan de leden te doen toekomen.

De participatieverklaring is door de regering vastgesteld en wordt als bijlage bij de Regeling inburgering gevoegd.
De invulling van de inleiding op de kernwaarden zal op hoofdlijnen vorm krijgen in het Besluit inburgering. Gemeenten zijn grotendeels vrij in welke vorm zij de inleiding in de Nederlandse kernwaarden aanbieden. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een workshop of een gesprek. De regering verwacht dat veel gemeenten de mogelijkheid aangrijpen om naast de minimale wettelijke invulling het traject te versterken door, met het oog op het bevorderen van de participatie van deze doelgroep, de verbinding te zoeken met andere domeinen zoals onderwijs, taal en werk. Ook worden gemeenten gestimuleerd nieuwkomers kennis te laten maken met instituties die staan voor onze waarden, zoals musea of maatschappelijke organisaties. Voor asielmigranten kan hierbij aansluiting worden gezocht bij de activiteiten vanuit de maatschappelijke begeleiding.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de toelichting op het doel van de participatieverklaring het belang van kennis en bewustwording centraal staat, terwijl de term participatieverklaring – uiteraard op basis van kennis en bewustzijn – juist de bereidheid en de wilsverklaring van nieuwkomers behelst. Deze leden vragen een toelichting op deze discrepantie. Ze willen weten waar in dit voorstel het accent ligt en in hoeverre de sterke nadruk op kennis nog een onderscheidend karakter ten opzichte van het huidige examen biedt.

Het participatieverklaringstraject vormt onderdeel van de doorlopende leerlijn zoals beschreven in paragraaf 1.1. De regering is van mening dat het participatieverklaringstraject van toegevoegde waarde is doordat het kennis nemen en respecteren van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving en het willen leveren van een actieve bijdrage aan de Nederlandse samenleving in samenhang met elkaar worden gebracht. Het participatieverklaringstraject heeft een ander karakter dan het examenonderdeel Kennis van de Nederlandse Maatschappij. Het betreft het deelnemen aan een inleiding in de Nederlandse kernwaarden en de ondertekening van de participatieverklaring. Er worden geen vaardigheden geëxamineerd.
De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe het zit met de wettelijke definiëring en inkadering van de participatieverklaring. Zij vragen zich af hoe de precieze tekst van de participatieverklaring gaat luiden en of dit kan en gaat verschillen per gemeente en om aan te geven op welke wijze de. participatieverklaring is gericht op plichten en verantwoordelijkheden van inburgeringsplichtigen.
De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering kan aangeven wat, wat haar betreft, de inhoud van de participatieverklaring zou moeten zijn.
De leden van de D66-fractie vragen zich af wat de regering precies verstaat onder een participatieverklaring.
De SGP leden vragen of de regering voornemens is de verklaring die in de pilot gebruikt is, zoals weergegeven in het internationaal vergelijkende onderzoek van BMC, als verplicht model te gaan toepassen.
De participatieverklaring is een instrument dat betrekking heeft op de kernwaarden en basisprincipes van onze Nederlandse samenleving. De participatieverklaring is door het kabinet opgesteld en wordt als bijlage bij de Regeling inburgering gevoegd. Deze verklaring is voor alle gemeenten hetzelfde. Dit zal een iets andere versie zijn dan de verklaring uit de pilot. De tekst van de participatieverklaring is in bijlage 1 opgenomen. In de verklaring worden de begrippen vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie toegelicht. De inburgeringsplichtige verklaart dat hij kennis heeft genomen van de waarden en spelregels en deze respecteert. Hij verklaart dat hij een actieve bijdrage wil leveren aan de Nederlandse

samenleving en dat hij er op rekent daarvoor ruimte van zijn medeburgers te krijgen.

De leden van de VVD fractie informeren waar begrippen als vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit die in de participatieverklaring worden gebruikt op zijn gebaseerd. Zij vragen zich af waarom niet tevens begrippen als verantwoordelijkheid, verdraagzaamheid of sociale rechtvaardigheid worden gebruikt. Ze willen weten waar het begrip solidariteit vandaan komt en welke invulling de regering meent dat daaraan zou moeten worden gegeven. Voorts lezen de leden van de VVD-fractie dat de fundamentele rechten het uitgangspunt zijn bij het participatieverklaringstraject. Ze informeren of solidariteit volgens de regering ook onder deze fundamentele rechten valt en wat wordt hier precies onder verstaan wordt.
De SP fractie vraagt de regering uiteen te zetten wat zij verstaat onder de in de participatieverklaring centraal staande begrippen zoals vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit.
De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen in de memorie van toelichting dat in de participatieverklaring begrippen als vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit centraal zullen staan. Zij vragen of dit een uitputtende opsomming is van de Nederlandse kernwaarden en zo nee, of de regering dan kan aangeven wat voor haar de Nederlandse kernwaarden zijn. Ze vragen zich af of solidariteit niet een te nauwe waarde is, waarvoor naastenliefde een betere en bredere vervanging zou zijn. Ze willen ook weten waarom een belangrijke waarde als verantwoordelijkheid ontbreekt, die voorkomt dat enkel waarden die individuele zelfverwezenlijking voorop zetten worden gepropageerd. Ook vragen ze de regering uit te leggen waarom participatie een kernwaarde is van Nederland.

De begrippen die gebruikt worden in de participatieverklaring hebben deels betrekking op klassieke grondrechten (vrijheidsrechten) en deels op sociale grondrechten (plichten van de overheid), zoals deze zijn opgenomen in het eerste hoofdstuk van de Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden en op enkele basisprincipes hoe we in Nederland met elkaar samenleven.
De participatieverklaring bevat een toelichting op de begrippen vrijheid, gelijkwaardigheid,solidariteit en participatie.

Het begrip *vrijheid* betreft een verzamelbegrip en heeft onder andere betrekking op de vrijheid van het individu om te zeggen, denken en doen wat hij of zij wil. Aan deze vrijheden zijn ook grenzen verbonden. Wat iemand doet of zegt mag nooit in strijd zijn met de wet. Zo geldt het verbod op discriminatie en mag niet worden aangezet tot haat of worden opgeroepen tot vijandigheid. Het begrip vrijheid is in de participatieverklaring toegelicht aan de hand van de volgende zinsneden: *«In Nederland mag iedereen denken, doen en zeggen wat hij wil. Dit betekent: Iedereen zijn eigen mening mag uiten, iedereen een eigen geloof mag hebben en vrij is wel of niet te geloven, iedereen mag uitkomen voor zijn of haar seksuele geaardheid en iedereen recht heeft op eigen keuzen en zelfstandigheid (zelfbeschikkingsrecht).Hier zijn ook grenzen aan verbonden. Wat iemand doet of zegt mag nooit in strijd zijn met de wet. Je mag bijvoorbeeld niet discrimineren, aanzetten tot haat of oproepen tot geweld.»*[2]

Het begrip *gelijkwaardigheid* is afgeleid van het gelijkheidsbeginsel dat is verankerd in artikel 1 van de Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden en heeft betrekking op het algemene principe en gelijkheidsrecht dat iedere burger wettelijk gelijke rechten heeft en een gelijke gevallen,

[2] Citaat uit de participatieverklaring

gelijk wordt behandeld. In de participatieverklaring wordt het begrip gelijkwaardigheid toegelicht aan de hand van de volgende zinsnede: *«In Nederland worden alle burgers gelijkwaardig behandeld. Discriminatie naar geslacht, geloof, afkomst of seksuele geaardheid wordt niet geaccepteerd.»*[3]

Het begrip *solidariteit* staat voor een saamhorige en zorgzame samenleving en voor lotsverbondenheid. Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau betekent solidariteit dat leden van een groep een gemeenschappelijk belang onderschrijven (positieve lotsverbondenheid).[4] Solidariteit wordt ook wel omschreven als handelingen die ten goede komen aan een ander zonder dat men de zekerheid heeft van een tegenprestatie.[5] Solidariteit betreft daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid die burgers en de overheid hebben voor de samenleving. De overheid heeft de plicht om burgers bepaalde bestaanszekerheden te garanderen. In de Grondwet is verwoord dat de bestaanszekerheid voorwerp van zorg van de overheid is. Ook is in de Grondwet aan de overheid opgedragen voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing te scheppen. Van burgers wordt verwacht wordt dat ze rekening met elkaar houden en elkaar helpen. Bijvoorbeeld door het doen van vrijwilligerswerk in een vereniging of in de buurt en het bieden van hulp daar waar nodig in hun leefomgeving.
De hierboven beschreven invulling van het begrip solidariteit is terug te vinden in de volgende zinsneden van de participatieverklaring: *«In Nederland zijn burgers samen verantwoordelijk voor de samenleving. Burgers hebben recht op een veilige leefomgeving, fatsoenlijke huisvesting, eerlijke arbeidsvoorwaarden, minimumloon bij werk, goed onderwijs en goede medische zorg. De overheid heeft de plicht mensen te beschermen tegen uitbuiting en ongelijke behandeling. Burgers moeten in principe in hun eigen levensonderhoud voorzien. Als dat niet op eigen kracht lukt, en er is niemand die kan helpen, dan biedt de overheid hulp.»*[6]

Het begrip *participatie* heeft betrekking op het leveren van een bijdrage aan de samenleving. In de participatieverklaring wordt het begrip toegelicht aan de hand van de volgende zinsneden: *«In Nederland vragen we alle burgers bij te dragen aan een prettige en veilige samenleving, bijvoorbeeld door te werken, naar school te gaan of door vrijwilligerswerk te doen. Dat kan in de wijk, op school of in een vereniging. Het spreken van de Nederlandse taal is hierbij essentieel.»*[7] Participatie is een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van onze samenleving zowel voor de instandhouding van het welvaartsniveau als voor de sociale samenhang.

De regering heeft getracht met de het opstellen van de participatieverklaring een opsomming te geven van belangrijke klassieke en sociale grondrechten en waarden die van belang zijn voor het functioneren van de samenleving. De opsomming is niet limitatief. Het staat gemeenten vrij om in het participatieverklaringstraject ook andere relevante begrippen te adresseren en toe te lichten.

De leden van de PvdA-fractie informeren wanneer de Tweede Kamer een eerste evaluatie over de kwaliteit van de uitvoering krijgt.

---

[3] Citaat uit de participatieverklaring
[4] Publicatie Sociaal Cultureel Planbureau 13 november 2012, «Meebetalen aan de zorg»
[5] http://dare.uva.nl/document/2/129644 (Paul de Beer, solidariteit in de 21ste eeuw)
[6] Citaat uit de participatieverklaring
[7] Citaat uit de participatieverklaring

Het betreft hier een wijziging op de Wet inburgering. De evaluatie loopt daarmee mee met de reguliere evaluaties van de Wet Inburgering.

1.3 Maatschappelijke begeleiding

De leden van de VVD-fractie lezen dat met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de maatschappelijke begeleiding door gemeenten aan asielmigranten en hun gezinsleden wettelijk vast te leggen. Zij informeren wat precies wordt verstaan onder «maatschappelijke begeleiding» en hoe dit zich verhoudt tot de eigen verantwoordelijkheid die migranten, ook asielmigranten, hebben ten aanzien van (de voorbereiding op) de inburgering. Zij vragen zich af waarin we de eigen verantwoordelijkheid van asielmigranten nog terug zien en of het niet enigszins tegenstrijdig is om asielmigranten volledig (maatschappelijk) te gaan begeleiden, terwijl je juist wil dat zij gaan participeren en zelfredzaam zijn in de maatschappij.

In het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van 27 november 2015[8] en het Uitwerkingsakkoord van 28 april 2016[9] zijn de budgetten voor de maatschappelijke begeleiding verhoogd en structureel gemaakt. Maatschappelijke begeleiding voorziet in een eerste begeleiding bij praktische zaken, inburgering, participatie en integratie. Het is de overtuiging van de regering dat het snel wegwijs maken van asielmigranten en hun gezinsleden in de gemeente waar zij zich (regulier) vestigen, bijdraagt aan een efficiëntere invulling van de eigen verantwoordelijkheid. Wanneer asielmigranten weten hoe te starten met hun inburgering en zicht hebben op hun mogelijkheden om te participeren in de samenleving door onder meer (vrijwilligers)werk, zijn zij sneller in staat om zelfredzaam te zijn in de maatschappij dan wanneer zij deze zaken eerst zelf moeten uitzoeken.

1.4 Relatie met inburgeringsbeleid

De SP-fractie is benieuwd of de regering met de invoering van het participatieverklaringstraject erkent dat de kwaliteit van de reguliere inburgeringscursussen tekortschiet. De leden van de SP-fractie constateren dat een nieuw gedeelte van het inburgeringsproces wordt overgeheveld aan de gemeenten en vragen zich af waarom de regering er voor heeft gekozen om niet op meer terreinen van het inburgeringsproces een regierol aan gemeenten toe te kennen. De leden van de SP-fractie vragen de regering voorts of de zorgwekkende slagingspercentages bij inburgeringsexamens reden kunnen vormen om het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid bij het inburgeringsproces te herzien.
De leden van de fractie van de ChristenUnie zien in het wetsvoorstel een aanscherping van het inburgeringsbeleid. Zij vragen of met dit wetsvoorstel wat de regering betreft het beleid rond inburgering op orde is of dat ook nog aan andere maatregelen wordt gedacht. Zij informeren of ook is overwogen om met een nog meer integrale aanpak van zowel sociaaleconomische als culturele participatie en inburgering te komen.
De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat recent is gebleken dat lang niet iedereen voor de inburgeringscursus slaagt. Zij willen weten wat de regering gaat doen om ervoor te zorgen dat dit bij het voorgestelde participatietraject niet ook zal gebeuren.
D'66 vraagt de regering te reflecteren op hoe het toevoegen van een onderdeel aan het inburgeringstraject zich verhoudt tot het gegeven dat nu al minder dan de helft van de inburgeringsplichtigen het inburgeringsexamen binnen de gestelde termijn van drie jaar haalt.

[8] Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2085.
[9] Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2182 (bijlage).

De toevoeging van het participatieverklaringstraject staat los van de huidige inburgeringsresultaten. In mijn brief van 11 oktober jl.[10] heb ik uw Kamer geïnformeerd over de nadere analyse van de huidige inburgeringsresultaten. Ik heb hierbij aangegeven dat er knelpunten zijn in het inburgeringsproces die beter kunnen en moeten, maar dat ik het te vroeg vind om met fundamentele wijzigingen te komen. Ik heb u tevens geïnformeerd over de maatregelen die ik neem om de inburgeringsresultaten te verbeteren.
De reden voor de toevoeging van het participatieverklaringstraject is dat de regering van mening is dat een tijdige en herhaalde aanraking met de kernwaarden een goede kennis daarover bij nieuwkomers vergroot en snellere participatie bevordert. De regierol van gemeenten is hierbij een passende. Gemeenten zijn voor de inburgeringsplichtige de meest nabijgelegen overheid waarmee zij te maken krijgen. Door het participatieverklaringstraject bij gemeenten te beleggen kan het lokaal worden ingebed waarbij de verbinding kan worden gelegd met voorzieningen en instellingen op andere terreinen, zoals (toeleiding naar) werk en onderwijs en kan voor asielmigranten de verbinding met de maatschappelijke begeleiding worden gelegd. De maatschappelijke begeleiding is ook na de wetswijziging van 2013 onder verantwoordelijkheid gebleven van de gemeenten.
Het participatieverklaringstraject heeft een ander karakter dan de overige onderdelen van het inburgeringsexamen. Het betreft het deelnemen aan een inleiding in de Nederlandse kernwaarden en de ondertekening van de participatieverklaring. Er worden geen vaardigheden geëxamineerd. De inburgeringsplichtigen hoeven zich ook niet zelfstandig voor te bereiden. Gemeenten bieden het participatieverklaringstraject aan en moeten er zorg voor dragen dat het traject binnen een jaar is afgerond. Op die manier wordt geborgd dat alle inburgeringsplichtigen binnen een jaar na vestiging in de gemeente het traject hebben doorlopen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering te schetsen hoeveel inburgeringsbehoeftigen in Nederland wonen. Zij informeren hoeveel migranten en niet migranten taal- en onderwijsachterstanden in Nederland hebben. Ze vragen zich af hoe groot het tekort aan democratisch besef en kennis van de Nederlandse kernwaarden in onze samenleving is en hoe dit tekort zich manifesteert.

Er zijn (peildatum 1 november 2016) momenteel in Nederland ca. 70.100 mensen inburgeringsplichtig. Dit zijn mensen (gezinsmigranten en asielmigranten) die nog niet hebben voldaan aan hun inburgeringsplicht en die naar Nederland zijn gekomen tussen 2013 en nu. In dit aantal zijn zowel de mensen opgenomen die hun termijn verwijtbaar hebben overschreden als ook de mensen voor wie de termijn waarop zij het inburgeringsexamen moeten hebben behaald nog niet is verstreken.

In Nederland zijn 1,3 miljoen mensen tussen 16 en 65 jaar laaggeletterd. 65% daarvan heeft een Nederlandse achtergrond, 35% heeft een migrantenachtergrond.

De regering is van mening dat nieuwkomers die zich in Nederland vestigen zo snel mogelijk de Nederlandse kernwaarden moeten kennen en respecten en participeren in de samenleving. Voor degenen die niet opgegroeid zijn met de Nederlandse basisprincipes en kernwaarden en die niet via het reguliere onderwijs hiermee in aanraking komen, is het van belang dat het inburgeringstraject hier invulling aan geeft. Het doel is om hiermee een tekort aan kennis over de Nederlandse kernwaarden en democratisch besef te voorkomen en actieve participatie te bevorderen.

[10] Kamerstukken II 2016/17, 32 824, nr. 161.

2. CONTEXT

2.1 Pilot participatieverklaring

De leden van de VVD-fractie lezen dat het participatieverklaringstraject toegevoegde waarde heeft omdat deelnemers van de pilot zich bewuster zijn van de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en meer geneigd zijn om zich snel actief op te stellen. Zij vragen waar dit uit is gebleken en hoe dat getoetst is. En zij vragen zich af of de uitkomst is dat mensen zich *bewuster* zijn van de kernwaarden en meer *geneigd* zijn zich actief op te stellen voldoende om te stellen dat het participatieverklaringstraject toegevoegde waarde heeft.
De leden van de SP-fractie vragen de regering in hoeverre het verplicht ondertekenen van de participatieverklaring er voor zorgt dat inburgeringsplichtigen na het volbrengen van het inburgeringsproces bij hun toekomst in Nederland ook daadwerkelijk integreren door samen naar school en werk te gaan en samen te wonen.

Uit de evaluatie van de pilot participatieverklaring komt naar voren dat een ruime meerderheid van de deelnemers aan de pilots aangeeft dat ze nieuwe dingen hebben geleerd over de rechten, plichten en fundamentele waarden en dat ze het voornemen hebben om actiever in de gemeente te gaan worden. Er is geen vervolgonderzoek geweest naar de mate van participatie van deelnemers na afloop van de pilots in vergelijking met de periode ervoor. Wel zijn er concrete gevallen bekend van deelnemers uit verschillende gemeenten die gedurende de pilotperiode zijn gestart met vrijwilligerswerk, zich hebben aangesloten bij verenigingen etc.

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom wordt afgeweken van de wens van het overgrote deel van de pilot-gemeenten om het participatieverklaringstraject Rijksbreed voort te zetten, maar dan zonder het verplichtende karakter.

Inburgeringsplichtigen komen veelal uit landen waar andere waarden kunnen gelden, die soms kunnen botsen met de Nederlandse waarden. Onze samenleving kan alleen functioneren als iedereen die zich hier wil vestigen meedoet en de kernwaarden van de Nederlandse samenleving kent en respecteert. Uit de evaluatie van de pilot participatieverklaring komt naar voren dat een vrijwillige opzet slechts een gedeeltelijk bereik heeft onder nieuwkomers. De regering acht het van groot belang dat alle inburgeringsplichtigen, al in een vroeg stadium, kennismaken met de Nederlandse rechten, plichten en fundamentele waarden, hetgeen thans onvoldoende het geval is.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de constatering op bladzijde 4 in de memorie van toelichting dat uit de evaluatie van de pilot een «positief beeld» naar voren komt zich verhouden met een aantal bevindingen uit de evaluatie van de pilot. Daarbij worden de volgende bevindingen genoemd:

- «Vrijwel alle pilot gemeenten geven aan dat de zelfstandige betekenis van de verklaring beperkt is»
- «Zeker is dat een meerderheid van de vluchtelingen de inhoud en bedoeling van dit document slechts beperkt doorgrondt»
- Mbt «Wenselijkheid van een landelijke uitrol onderdeel participatieverklaring»: vier gemeenten geven aan geen heil te zien in een landelijke uitrol, acht gemeenten zijn voor landelijke uitrol maar niet voor verplichting, en slechts twee gemeenten geven aan voor landelijke uitrol en verplichting te zijn.

Ook vragen deze leden waarom er geen melding wordt gemaakt van deze uitkomsten van de evaluatie van de pilot in de memorie van toelichting of

in eerdere brieven van de regering over dit onderwerp. Deze leden informeren voorts of op basis van bovenstaande bevindingen, de conclusie getrokken is dat het verplicht stellen van ondertekening van de participatieverklaring zinvol is. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het «positieve beeld» uit de evaluatie, vooral betrekking had op onderdelen als informatievoorziening en voorlichting, en niet op de ondertekening van de verklaring. Deze leden vragen ook of, als er «geen zelfstandige betekenis is van het ondertekenen van de verklaring», dan geconcludeerd mag worden dat het hier gaat om symboolpolitiek.
De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de conclusie uit het onderzoek van Regioplan op basis van de pilot participatieverklaring dat een meerderheid van de vluchtelingen de inhoud en bedoeling van dit document slechts beperkt doorgrondt. Deze leden vragen verder welke gevolgen de regering verbindt aan deze conclusie, specifiek met het oog op deze doelgroep. De leden van de SGP-fractie informeren in hoeverre ten minste aan vluchtelingen een uitgebreider voorbereidingstraject aangeboden wordt.

Uit de evaluatie van de pilot komt een positief beeld naar voren. Op hoofdlijnen kan geconcludeerd worden dat de verschillende pilotactiviteiten hebben bijgedragen aan de centrale doelen van de pilot: het verwelkomen van de nieuwkomers, het in aanraking brengen van nieuwkomers met de rechten, plichten en fundamentele waarden, het wegwijs maken van nieuwkomers in Nederland en het in aanraking brengen van nieuwkomers met relevante voorzieningen ten dienste van een snelle inburgering en integratie. Hierover heb ik u in de brief over de participatieverklaring van 27 november 2015 geïnformeerd.[11]

Uit de enquête onder deelnemers aan de pilot komt naar voren dat de meerderheid van de deelnemers aangeeft dat zij het doel en de inhoud van de participatieverklaring begrijpen. De conclusie in de managementsamenvatting van het rapport is daarmee geen geheel adequate weergave van de enquêteresultaten. Wel hebben vluchtelingen vaker moeite de verklaring te begrijpen dan EU- migranten en gezinsmigranten. Uit het onderzoek komt naar voren dat een goede vertaling en uitleg belangrijke voorwaarden zijn voor nieuwkomers om de tekst goed te kunnen begrijpen. Goede voorlichting en het gebruik van ondersteunend materiaal in de eigen taal, zoals de brochure kernwaarden van de Nederlandse samenleving, kan de overdracht van de waarden versterken. Daarnaast is herhaling van belang. De groep vluchtelingen komt na het asielverzoek herhaaldelijk in contact met de kernwaarden. Op het AZC worden zij voorgelicht over sociale leefregels en komen zij via de voorinburgering in aanraking met de Nederlandse waarden. Na vestiging in de gemeente ontvangen asielmigranten maatschappelijke begeleiding en nemen zij deel aan het participatieverklaringstraject. Vervolgens leggen zij het inburgeringsexamen af waarbij in het examenonderdeel Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) vragen over de rechten, plichten en waarden zijn opgenomen.
Een aantal gemeenten en uitvoerders van de pilot geven aan dat de zelfstandige betekenis van de verklaring beperkt is. Hiermee bedoelen zij dat de verklaring geen formele status heeft en er geen concrete verplichtingen uit volgen. Met dit wetswijzingsvoorstel wordt beoogd het participatieverklaringstraject, het deelnemen aan de inleiding over de kernwaarden en het ondertekenen van de participatieverklaring onderdeel te maken van het inburgeringsexamen. Hiermee krijgt de participatieverklaring een formele status. De participatieverklaring gaat in op de rechten, plichten en kernwaarden van de Nederlandse samenleving. Van nieuwkomers die zich willen vestigen wordt verwacht dat zij kennis hebben

[11] Kamerstukken II 2015/16, 32 824, nr. 115.

genomen van deze waarden, deze respecteren en dat zij een bijdrage willen leveren aan de Nederlandse samenleving. Tegelijkertijd is de doelstelling dat deze waarden via de inleiding in de kernwaarden voor de inburgeringsplichtigen betekenis krijgen. Het wordt aan de gemeenten overgelaten om daarvoor de meest geschikte vorm te kiezen en de inleiding eventueel in te bedden in een breder traject. Uit de evaluatie van de pilot komt naar voren dat een meerderheid van de deelnemende gemeenten aan de pilot aangeeft aan dat zij weliswaar voor een landelijke uitrol van de participatieverklaring is maar zonder een verplichtend karakter. Uit de evaluatie blijkt ook dat bijna alle gemeenten positief zijn ten aanzien van de landelijke voortzetting van de workshop over de kernwaarden, waarbij iets minder dan de helft van de gemeenten aangeeft dat deze verplicht moet worden gesteld. De regering acht echter het opdoen van kennis van de kernwaarden door inburgeringsplichtigen en het aangeven van de bereidheid tot het leveren van een bijdrage aan de Nederlandse samenleving van dusdanig groot belang dat het participatieverklaringstraject een verplichtend (en niet- vrijblijvend) karakter krijgt. Uit de pilot participatieverklaring komt naar voren dat het aanbieden van het traject op vrijwillige basis een beperkt bereik heeft. Het verplichte participatieverklaringstraject bevat zowel de inleiding in de kernwaarden als de ondertekening van de verklaring.

2.2 Eigen verantwoordelijkheid

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wil toelichten waarom het onredelijk zou zijn om ook van inburgersplichtigen met een asielachtergrond de eigen verantwoordelijkheid voor de kosten centraal te stellen, wanneer in de jaren na het inburgeringsexamen mogelijkheden bestaan tot terugbetaling naar vermogen. Deze leden vragen de regering in haar reactie de gedachte achter het studievoorschot te betrekken. Eveneens vragen zij op basis van welke gegevens verondersteld mag worden dat veruit de meeste asielzoekers niet in staat zouden zijn om financieel een bijdrage te leveren.

Sinds 1 januari 2013 is de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige centraal gesteld in de Wet inburgering. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de invulling van de eigen verantwoordelijkheid van asiel- en gezinsmigranten. Asielmigranten verkeren immers in een andere financieel economische positie dan gezinsmigranten. Gezinsmigranten hebben een al langere tijd in Nederland verblijvende referent. Om een partner naar Nederland te kunnen halen moet de referent aan bepaalde inkomenseisen voldoen. Daarmee wordt een bepaalde draagkracht verondersteld. De keuze om asielmigranten geen financiële bijdrage te vragen past bij eerder gemaakte keuzes in de inburgeringswet- en regelgeving, zoals het aanbieden van de maatschappelijke begeleiding en kwijtschelding van de lening bij tijdig slagen voor het examen.

3. HOOFDLIJNEN WETSVOORSTEL

3.1 Wettelijke vastlegging beperkt tot hoofdlijnen

De leden van de VVD-fractie vragen waarom regels over de inhoud en vormgeving van de maatschappelijke begeleiding niet in onderhavig wetsvoorstel gebeurt, maar in het Besluit inburgering.
De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af waarom er niet voor is gekozen om de hoofdelementen en de inhoud van het participatieverklaringstraject op wetsniveau vast te leggen.

In het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van 27 november 2015[12] en het Uitwerkingsakkoord van 28 april 2016[13] zijn de budgetten voor de maatschappelijke begeleiding verhoogd en structureel gemaakt. Tevens is afgesproken dat VNG en het Rijk nadere condities vaststellen aan welke de middelen mogen worden besteed.

Conform de aanwijzingen 22 en 24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn in de Wet inburgering de hoofdelementen van het inburgeringsexamen opgenomen. In de Wet inburgering is bijvoorbeeld vastgesteld wie onder de reikwijdte van de wet vallen, op welke wijze men aan de inburgeringsplicht heeft voldaan (het inburgeringsexamen en haar examenonderdelen) en welke handhavingsinstrumenten er beschikbaar zijn gesteld bij het niet (tijdig) voldoen aan de gestelde voorwaarden.

De maatschappelijke begeleiding vormt een nieuw element in de inburgeringsregelgeving en is bij de uitwerking in regelgeving door de regering langs dezelfde maatstaven gelegd. De hoofdlijnen van de maatschappelijke begeleiding, waaronder de doelgroep, de uitvoerder van deze wettelijke taak en het moment waarop deze wettelijke taak aanvangt, worden vastgelegd in de Wet inburgering. De inhoudelijke uitwerking van de maatschappelijke begeleiding wordt, met inachtneming van de nodige beleidsvrijheid voor gemeenten, gedaan in het Besluit inburgering. De regering heeft (conform aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) een afweging gemaakt tussen enerzijds de vraag of verdere invulling van de maatschappelijke begeleiding dusdanig ingrijpend van aard is dat in het de formele wet moet worden vastgelegd en anderzijds de nodige flexibiliteit om, indien nodig, te sturen op de inhoud van de maatschappelijke begeleiding. Hierbij zij opgemerkt dat het uitgangspunt is dat gemeenten zoveel mogelijk beleidsvrijheid krijgen om de maatschappelijke begeleiding in te vullen.

Voor het participatieverklaringstraject geldt dezelfde afweging als voor de maatschappelijke begeleiding. De hoofdlijnen van het inburgeringsexamen zijn reeds zijn geregeld in de Wet inburgering en de uitwerking van de examenonderdelen vindt plaats in het Besluit inburgering en de Regeling inburgering De inhoudelijke uitwerking van het participatieverklaringstraject wordt, eveneens met de nodige beleidsvrijheid voor gemeenten, gedaan in het Besluit inburgering.

3.2 Hoofdlijnen participatieverklaringstraject

3.2.1 De participatieverklaring als onderdeel van het inburgeringsexamen

De leden van de SGP-fractie vragen een onderbouwing waarom het, gelet op het karakter van de participatieverklaring, voor de hand zou liggen de verklaring onderdeel te maken van het inburgeringexamen. Zij vragen zich af in hoeverre het mogelijk is om te spreken van examinering wanneer van kandidaten, op basis van noodzakelijke kennis, met name de bereidverklaring tot participatie gevraagd wordt.

Het participatieverklaringstraject heeft inderdaad een ander karakter dan de overige onderdelen van het inburgeringsexamen. Het betreft het deelnemen aan een inleiding in de Nederlandse kernwaarden en de ondertekening van de participatieverklaring. Er worden geen vaardigheden geëxamineerd. De reden dat de regering ervoor gekozen heeft het traject onderdeel van het examen te maken is dat hiermee alle inburgeringsplichtigen worden bereikt. Zoals beschreven in paragraaf 1.1. past

[12] Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2085.
[13] Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2182 (bijlage).

het participatieverklaringstraject binnen de doorlopende leerlijn die inburgeringsplichtigen doorlopen.

Voorts vragen de leden van de SGP-fractie waarom het in de rede ligt de mogelijkheid open te houden tot het voldoen aan de overige onderdelen van het inburgeringsexamen wanneer kandidaten er blijk van geven de participatieverklaring niet te willen ondertekenen. Zij vragen zich af waarom de participatieverklaring niet duidelijk als toegangspoort tot het examen gepositioneerd is, zonder te verhinderen dat kandidaten van meet af aan meteen met alle onderdelen van het examen aan de slag gaan. Naar de mening van deze leden zou dat beter aansluiten bij de opvatting van de regering dat het participatieverklaringstraject het beginstuk van de inburgering vormt en het sluitstuk op dit examenonderdeel.

Afronding van het participatieverklaringstraject is geen voorwaarde voor het afleggen van de andere onderdelen van het inburgeringsexamen. Inburgeringsplichtigen kunnen vóór afronding van het participatieverklaringstraject andere examenonderdelen afleggen. De regering wil dat er geen belemmering is voor inburgeringsplichtigen om al voor de afronding van het participatieverklaringstraject zich voor te bereiden op de overige onderdelen van het examen en deze eventueel al af te leggen.

3.2.2 Bevordering doelstellingen participatieverklaringstraject

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe wordt bevorderd dat inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving motiverend is, met inzet van pedagogisch en didactische professionaliteit.

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het participatieverklaringstraject. De voorlichting wint kracht als rekening wordt gehouden met bepaalde facetten zoals bijvoorbeeld de kenmerken van de doelgroep en de overdrachtsvorm. Het Rijk ondersteunt gemeenten bij het vormgeven van het participatieverklaringstraject door het digitaal aanbieden van verschillende materialen, zoals een brochure en film over de Nederlandse kernwaarden. Daarnaast heeft het Rijk in de afgelopen periode geïnvesteerd in het verspreiden van best practices en zal dit ook in het komende jaar blijven doen.

De leden van de PvdA-fractie informeren of het participatiecontract voorziet in de politieke participatie van nieuwkomers, door kennis aan te bieden over de werking van de democratie, nu de asielzoekers zo vaak uit niet-democratische landen afkomstig zijn.

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is een van de redenen voor invoering van het participatieverklaringstraject het feit dat inburgeringsplichtigen vaak uit landen komen waar waarden gelden, die kunnen botsen met de Nederlandse waarden. In de tekst van de participatieverklaring wordt gewezen op het feit dat Nederland een democratisch land is. Daarnaast is in het door het Rijk beschikbaar gestelde materiaal informatie opgenomen over de werking -en het belang- van de Nederlandse democratische rechtsstaat.

Uit de evaluatie van de pilot participatieverklaring komt naar voren dat een ruime meerderheid van de deelnemers aan de pilots aangeeft dat ze nieuwe dingen hebben geleerd over de rechten, plichten en fundamentele waarden in Nederland en dat zij het voornemen hebben om actiever te participeren in de gemeente waar zij wonen. Er zijn concrete gevallen bekend van deelnemers uit verschillende gemeenten die gedurende de pilotperiode zijn gestart met vrijwilligerswerk, zich hebben aangesloten bij verenigingen etc.

3.2.3 Doelgroep participatieverklaringstraject

In een eerder stadium heeft de Minister aangegeven de participatieverklaring vooral te willen introduceren met het oog op EU-migranten, aangezien zij niet inburgeringsplichtig zijn en er daarmee een leemte te vullen is als het gaat om inburgering van nieuwkomers. De VVD leden vragen in hoeverre het dan niet vreemd is dat deze verklaring juist voor deze groep niet verplicht wordt of kan worden.
De leden van de CDA-fractie vinden het een gemiste kans dat het participatieverklaringstraject niet verplicht is voor EU -migranten en Turkse migranten en vragen de regering aan te geven welke Europese regelgeving in de weg zou staan aan het opleggen van een dergelijke verplichting.
De regering acht het van groot belang dat alle nieuwkomers die zich hier willen vestigen kennis hebben van de rechten, plichten en Nederlandse kernwaarden. Voor EU-onderdanen zijn er binnen de bestaande EU-verdragsrechtelijke kaders geen realistische mogelijkheden de ondertekening van de participatieverklaring verplicht te stellen. Op grond van de huidige communautaire instrumenten die het fundamentele recht op vrij verkeer van personen beheersen is een inburgeringsplicht voor Unieburgers als voorwaarde voor toegang tot en verblijf in Nederland onverenigbaar met het recht op vrij verkeer van burgers van de Europese Unie. Daarmee is het ook niet mogelijk EU-migranten te verplichten het participatieverklaringstraject te doorlopen. Turkse migranten verkeren op grond van het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije in dezelfde positie als EU-migranten.
De regering moedigt gemeenten aan het participatieverklaringstraject op vrijwillige basis aan te bieden aan EU- onderdanen en overige niet-inburgeringsplichtige migranten. De eerdere pilot participatieverklaring heeft interessante en goede voorbeelden opgeleverd voor projecten gericht op EU-migranten. De regering ondersteunt gemeenten die de pilot uitvoerden voor EU-migranten om de goede voorbeelden en resultaten te borgen en te verspreiden onder de andere gemeenten.

De leden van de SP-fractie informeren of de regering behoudens migranten en nieuwkomers nog andere groepen in de samenleving ziet waar een participatieverklaring zou kunnen en moeten bijdragen aan integratie en samen leven. Deze leden vragen ook op welke wijze de regering zelf uitvoering geeft aan de kernwaarden die genoemd worden in de participatieverklaring.
De leden van de fractie van GroenLinks informeren of de Minister van mening is dat de vele Nederlanders die gelijkwaardigheid tussen man en vrouw en tussen homo en hetero niet respecteren ook participatieverklaringstraject zouden moeten volgen en een verklaring zouden moeten ondertekenen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen verder of de Minister ook wil aanmoedigen het participatieverklaringstraject ook aan te bieden aan niet-migranten.
Kennis en bewustwording van de kernwaarden van de samenleving zijn voor alle burgers in Nederland van belang. Het participatieverklaringstraject is gericht op nieuwkomers die niet opgegroeid zijn met de Nederlandse kernwaarden en die niet via het reguliere onderwijs (met name via het burgerschapsonderwijs) hiermee in aanraking komen. In reactie op de motie van Dam[14] («verzoekt het kabinet uit te werken hoe het uit- en overdragen van gedeelde waarden en het versterken van de onderlinge verbondenheid in de samenleving in het beleid terug kan komen») zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties u nader informeren op welke wijze de regering invulling geeft aan het uit- en overdragen van onze kernwaarden, ook aan niet-migranten.

[14] Kamerstukken II, 2015/2016, 29 279, nr. 259

3.2.4 Invulling kernwaarden participatieverklaring

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af hoe de invulling van de kernwaarden in het Besluit inburgering er uit zal komen te zien.

In paragraaf 3.3 (pag. 7) van de memorie van toelichting wordt beschreven dat het participatieverklaringstraject een nadere invulling krijgt in het Besluit inburgering. Het participatieverklaringstraject is een examenonderdeel dat net als de overige examenonderdelen wordt uitgewerkt in de onderliggende regelgeving. Aspecten van de examenonderdelen die in het Besluit inburgering worden uitgewerkt zijn onder meer uit welke elementen het examenonderdeel bestaat, het doel/oogmerk van ieder examenonderdeel en wat de wijze van examineren is. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, bestaat het participatieverklaringstraject uit twee elementen, namelijk een inleiding op de Nederlandse kernwaarden en de ondertekening van de participatieverklaring. Dit onderscheid wordt uitgewerkt in het Besluit inburgering. Tevens wordt vastgelegd dat het doel van het examenonderdeel is dat inburgeringsplichtigen kennis verwerven van de Nederlandse kernwaarden. Tot slot wordt voor de examinering uitgewerkt dat deelnemers van het examenonderdeel participeren in de inleiding op de kernwaarden en aanwezig zijn bij de ondertekeningsbijeenkomst waarbij ze de participatieverklaring ondertekenen.
De leden van de SGP-fractie achten het bezwaarlijk dat het wetsvoorstel de term participatieverklaring bezigt, terwijl de essentie van participatieverklaring in het voorstel ontbreekt. Deze leden constateren dat in de toelichting naast de noodzakelijke kennis ook het respecteren een cognitieve connotatie heeft, namelijk dat inburgeraars weten hoe hun rechten zich verhouden tot de rechten van anderen. In de toelichting ontbreekt het vereiste van een positieve, basale verklaring om, zoveel in het vermogen van de betrokkenen ligt, bij te dragen aan onze samenleving. Zij vragen waarom de regering hierover angstvallig zwijgt, terwijl de in de pilot gebruikte verklaring bijvoorbeeld wel een verklaring bevat van de inzet om een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving.
De participatieverklaring bevat een kennisdeel en een participatiedeel. Het kennisdeel bevat een toelichting op de begrippen vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. Onder participatie wordt verstaan dat burgers in Nederland bijdragen aan een prettige en veilige samenleving. Voor een verdere omschrijving van dit begrip verwijs ik naar paragraaf 1.2 van deze nota. In de participatieverklaring staat verder: *«Ik verklaar dat ik kennis heb genomen van de waarden en de spelregels van de Nederlandse samenleving en dat ik deze respecteer. Ik verklaar dat ik actief een bijdrage wil leveren aan de Nederlandse samenleving en reken erop dat ik daarvoor ook de ruimte krijg van mijn medeburgers.»* Ook hieruit spreekt dat in de participatieverklaring niet alleen om kennis wordt gevraagd, maar ook om een actieve bijdrage aan de samenleving. Dit is naar mening van de regering de essentie van de participatieverklaring (namelijk participatie in de samenleving).
De leden van de SGP-fractie vragen een nadere duiding van de keuze voor het begrip respecteren dat centraal staat bij de participatieverklaring. Deze leden merken dat dit begrip enerzijds verwarring zaait over een mogelijk te ruime interpretatie waarin de vrijheid om afwijkende opvattingen te hebben en daarnaar te leven, word beknot, terwijl de aandacht anderzijds te beperkt gericht wordt op het waarborgen van de wettelijke grenzen van de democratische rechtsstaat. Deze leden vragen waarom de regering niet als uitgangspunt het voldoen aan de wettelijke grenzen van democratische rechtsstaat heeft gekozen, waarin belangrijke beginselen als het afzien van geweld, discriminatie en het zaaien van haat tot uitdrukking komen. Gelet op de herkomst van migranten en asielzoekers achten deze

leden de voornoemde beginselen van cruciaal belang voor de participatieverklaring.

De regering is van opvatting dat binding met de Nederlandse samenleving begint met respect voor de gedeelde waarden van onze rechtsstaat en het bekend zijn met de wettelijke grenzen. De rechtsstaat staat ervoor dat men niet het eigen gelijk kan doordrukken door anderen te discrimineren, te intimideren, haat te zaaien of geweld te gebruiken. Om die reden vraagt de regering door middel van de participatieverklaring dat inburgeringsplichtige burgers verklaren dat zij de Nederlandse kernwaarden kennen en deze zullen respecteren.
Binnen deze rechtstaat is ruimte voor de individuele beleving en invulling van vrijheden. Zo is iedereen vrij in het hebben van een eigen mening, ook wanneer deze afwijkend is. Wanneer wetten worden overtreden zal via de reguliere weg worden opgetreden.
De leden van de SGP-fractie merken op dat de invulling van de participatieverklaring van groot belang kan zijn voor de inburgeringsplichtigen. Zij verwachten van de wetgever de hoogste zorgvuldigheid, zodat inburgeringsplichtigen niet in gewetensnood komen door onder andere onnodig ruime formulering. Zij vragen waarom de regering de essentie, waaronder de kernwaarden, niet in de formele wet heeft opgenomen.

De regering is het met de leden van de SGP-fractie eens dat ten aanzien van de participatieverklaring zorgvuldigheid moet worden betracht. In de memorie van toelichting is bijvoorbeeld in paragraaf 6.1 uitgebreid aandacht besteed aan de mensenrechtelijke aspecten die de voorgestelde wijzigingen van de Wet inburgering met zich meebrengen. Aangaande het participatieverklaringstraject heeft de regering haar zorgvuldige afwegingen ten aanzien van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en de vrijheid van meningsuiting uiteengezet. Juist een van de Nederlandse normen en waarden is de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, en de vrijheid van meningsuiting. Deze vrijheden mogen niet worden gebruikt om de vrijheden van anderen te beperken, de vrijheid van de een houdt namelijk op daar waar de vrijheid van de ander wordt aangetast. Het instrument van de participatieverklaring heeft niet tot doel noch effect om op deze vrijheden in te breken en daarmee mensen in gewetensnood te brengen.
Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting is de essentie van dit examenonderdeel louter een kennismaking met de Nederlandse normen en waarden te zijn en een basis te leggen voor het (vanuit de opgedane kennis) respecteren van de Nederlandse normen en waarden. Het gaat er in dezen niet om dat inburgeringsplichtigen enkele kort samen te vatten uitgangspunten verinnerlijken. Het participatieverklaringstraject moet net als bijvoorbeeld het examenonderdeel Kennis van de Nederlandse Maatschappij worden beschouwd als een middel waardoor kennisoverdracht en bewustwording wordt bewerkstelligd. Derhalve zullen inburgeringsplichtigen tijdens dit examenonderdeel worden gewezen op de in Nederland geldende waarden en de uit de Grondwet voortvloeiende rechten en plichten. Dit omvat een breed spectrum aan rechten, plichten en basiswaarden. De regering heeft (conform aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) een afweging gemaakt tussen enerzijds de vraag of verdere invulling van de participatieverklaring dusdanig ingrijpend van aard is dat het de formele wet moet worden vastgelegd en anderzijds de nodige flexibiliteit om, indien nodig, te sturen op de inhoud van het examenonderdeel. Hierbij zij opgemerkt dat het uitgangspunt is dat gemeenten zoveel mogelijk beleidsvrijheid krijgen om de inleiding op de kernwaarden aan te laten sluiten op de lokale behoefte en de inbedding in de maatschappelijke begeleiding. De tekst van de participatieverklaring wordt als een bijlage opgenomen in de lagere regelgeving.

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de negatieve vrijheidsopvatting die onder meer lijkt te spreken uit de conceptverklaring die tijdens de pilots is gebruikt. De indruk die hieruit zeker bij inburgeraars kan ontstaan is dat Nederland vooral een land is waarin burgers alles eruit kunnen gooien wat ze willen, als ware het een vuilnisbak die omgekeerd wordt. Deze leden vragen of de regering daarentegen de positieve vrijheidsopvatting huldigt dat vrijheid bedoeld is om het goede te zoeken voor zichzelf en de gemeenschap en of de regering voornemens of bereid is deze invulling mee te nemen in de verdere uitwerking.
Nederland is een democratische rechtsstaat die er is voor alle inwoners. De verworvenheden van deze rechtsstaat (rechtsorde, vrijheid en mensenrechten) vragen onderhoud en betrokkenheid van iedereen die in Nederland verblijft. In de participatieverklaring is het zo geformuleerd dat burgers in Nederland samen verantwoordelijk zijn voor de samenleving. Binnen de rechtstaat is ruimte voor de individuele beleving en invulling van vrijheden. Iedereen mag zijn of haar mening hebben of religie belijden en moet eigen keuzes kunnen maken waar het gaat om bijvoorbeeld zaken als seksuele voorkeur, de keuze voor een partner of de kleding. Verschillen in opvattingen tussen mensen vormen de kern van vrijheid.
Tegelijkertijd is de regering van opvatting dat binding met de Nederlandse samenleving begint met respect voor de gedeelde waarden van onze rechtsstaat. De rechtsstaat staat ervoor dat men niet het eigen gelijk kan doordrukken door anderen te discrimineren, te intimideren, haat te zaaien of geweld te gebruiken. Dat geldt in het verkeer tussen burgers onderling, maar ook richting politieke ambtsdragers. De Grondwet en het strafrecht stellen dan ook grenzen aan ieders vrijheid. De overheid draagt de democratische waarden actief uit en stelt normen die gehandhaafd worden bij niet naleving. De regering is van mening dat de participatieverklaring hierop aansluit.

3.2.5 Beleidsvrijheid gemeenten

De leden van de VVD-fractie lezen dat het doel is om gemeenten beleidsvrijheid te geven om de inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving te laten aansluiten bij de lokale behoeften en de specifieke behoeften van de inburgeringsplichtige. De leden infomeren hoe ver deze beleidsvrijheid strekt en of die alleen op de uitvoering ziet of ook op de inhoud. Zij vragen zich af of het niet belangrijk is dat alle nieuwkomers aan dezelfde eisen voldoen voor hun inburgering en dat dit niet per gemeente verschilt. Ze willen weten waarom er voor wordt gekozen om gemeenten veel beleidsvrijheid te geven terwijl deze kernwaarden universeel zijn.

De regering heeft ervoor gekozen gemeenten beleidsvrijheid te geven bij de inrichting van het participatieverklaringstraject om ruimte te bieden voor lokaal maatwerk. Dit vanuit de gedachte dat hierdoor het participatieverklaringstraject bijdraagt aan een snellere integratie en participatie van de asielmigranten en hun gezinsleden in de gemeente waar zij zich vestigen.
Wettelijk wordt geregeld dat het participatieverklaringstraject dient te bestaan uit een inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en de ondertekening van de participatieverklaring. De participatieverklaring is door de regering opgesteld en wordt als bijlage bij de Regeling inburgering gevoegd. De invulling van de inleiding op de kernwaarden zal op hoofdlijnen vorm krijgen in het Besluit inburgering. Hierdoor kan er verschil zijn in werkwijze van gemeenten bij het verzorgen van een inleiding in de Nederlandse kernwaarden, maar niet in de inhoud van de participatieverklaring.

3.2.6 Uitvoering participatieverklaring

De leden van de D'66-fractie wijzen er op dat de Nederlandse orde van advocaten de begrippen over «vrijheid», «gelijkwaardigheid», «solidariteit» en «participatie» dusdanig vaag acht dat een ondertekening van de verklaring niet bijdraagt aan de integratie en het meedoen in de maatschappij van nieuwkomers. Een te gedetailleerde omschrijving van de kernwaarden zal er volgens de leden van de D'66-fractie – daarentegen – toe leiden dat er mensen zijn die de verklaring wegens gewetensbezwaren niet willen ondertekenen. De leden van de D'66-fractie willen weten hoe de regering deze kritiek waardeert.
Voorts is het de leden van de D66-fractie onduidelijk waaraan de nieuwkomer zich verbindt met de ondertekening van de participatieverklaring. De memorie van toelichting is hier volgens de leden van de D'66 fractie niet eenduidig over: zowel het «kennen van de Nederlandse samenleving en het respecteren daarvan» als «het betrokken zijn bij de Nederlandse samenleving en bereid zijn daar actief aan bij te dragen» worden genoemd. De leden van de D'66 fractie vragen de regering hier duidelijkheid over te verschaffen.
In de participatieverklaring zijn de begrippen vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit nader toegelicht. De regering heeft getracht met het opstellen van de participatieverklaring een beknopte opsomming te geven van belangrijke klassieke en sociale grondrechten en waarden die van belang zijn voor het functioneren van de samenleving. Deze rechten zijn onder meer opgenomen in de Grondwet.
Aan inburgeringsplichtigen wordt gevraagd via de ondertekening van het document te verklaren dat zij kennis hebben genomen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving, dat zij deze respecteren en dat zij actief een bijdrage willen leveren aan onze samenleving. De regering heeft een zorgvuldige afweging gemaakt of het participatieverklaringstraject in strijd zou zijn met de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Voor deze afweging wordt verwezen naar paragraaf 6.1 van de memorie van toelichting. Van de betrokkenen kan niet vereist worden dat hij de waarden verinnerlijkt en uitdraagt, wel dat hij deze respecteert.

De leden van de D'66-fractie wijzen op een tegenstrijdigheid uit het wetsvoorstel. Enerzijds expliceert de regering met deze wetswijziging de wens om nieuwkomers zo snel mogelijk deelgenoot te maken van Nederlandse normen en (kern)waarden, anderzijds begint de regering niet eerder met het participatieverklaringstraject dan wanneer de inburgeringsplichtige het AZC verlaten heeft en gehuisvest is. De leden van de D66-fractie zien de wens en de woorden van de regering de inburgeraar zo snel mogelijk bij de Nederlandse samenleving te betrekken en in de gelegenheid te stellen mee te doen, met andere woorden, niet weerspiegeld in het concreet voorgestelde beleid.

De regering is van mening dat nieuwkomers die zich in Nederland vestigen zo snel mogelijk kennis moeten maken met de Nederlandse kernwaarden. Zoals beschreven in paragraaf 1.1 is het kennen van de Nederlandse kernwaarden voor alle inburgeringsplichtigen ingebed in de doorlopende leerlijn. Voor asielmigranten begint deze leerlijn in het AZC en eindigt met het behalen van het inburgeringsexamen. De kennismaking met de Nederlandse kernwaarden begint daarmee zodra een inburgeringsplichtige in een COA locatie wordt gehuisvest. Het aanbieden van het participatieverklaringstraject start zodra de inburgeringsplichtige zich bestendig vestigt in een gemeente op grond van de taakstelling in artikel 28 van de Huisvestingswet. Al deze activiteiten uit de doorlopende leerlijn zijn erop gericht inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk te laten participeren in de samenleving. In aanvulling op de doorlopende leerlijn zet de regering ook op andere manieren in op een snelle participatie van

inburgeringsplichtigen. De Kamer is hierover bij brief van 27 oktober 2016 geïnformeerd.[15]
De leden van de fractie van GroenLinks informeren hoe gemonitord wordt of het participatieverklaringstraject in lijn is met de beoogde doelen, gegeven de beleidsvrijheid voor gemeenten. Zij willen weten of een gemeente verplicht is om bijvoorbeeld voorlichting te geven over de gelijkwaardigheid tussen homo's en hetero's.

Zoals beschreven in paragraaf 1.1 is één van de kernwaarden waar de participatieverklaring aandacht aan besteedt gelijkwaardigheid en het verbod op discriminatie.
De regering heeft ervoor gekozen gemeenten beleidsvrijheid te geven bij de inrichting van het participatieverklaringstraject om ruimte te bieden voor lokaal maatwerk. De beleidsruimte is begrensd omdat de inhoud van de participatieverklaring en de daarin opgenomen Nederlandse kernwaarden vast staan. Hierdoor kan er wel verschil zijn in werkwijze van gemeenten bij het verzorgen van een inleiding in de Nederlandse kernwaarden, maar niet in de inhoud van de participatieverklaring.
De leden van de fractie van GroenLinks informeren hoe de invoering van het participatieverklaringstraject zich verhoudt tot het advies van de Raad van State bij de Wet inburgering 2013, waarin zij stelt dat de inburgering vooral gebaat is bij rust.

De Raad van State is in haar advies bij de wijziging van de Wet inburgering 2013[16] van mening dat in het kader van het streven naar wetgeving met een bestendig karakter snel op elkaar volgende wijzigingen van een en dezelfde wet dienen te worden vermeden. De afdeling adviseert tegen die achtergrond overtuigend te motiveren waarom de voorgestelde wijziging op dit moment reeds dringend noodzakelijk is. Daar de Raad van State in haar advies bij dit wetsvoorstel hierover geen opmerking heeft gemaakt gaat de regering er vanuit dat de noodzakelijkheid van de invoering voldoende gemotiveerd is.

3.2.7 Taal

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe de kennisoverdracht aan nieuwkomers plaatsvindt als zij aan het begin van het traject de Nederlandse taal nog niet machtig zijn. Zij vragen of de regering de in twaalf talen beschikbare brochure met kernwaarden toereikend acht en of dit betekent dat de inleiding in de Nederlandse kernwaarden niet meer behelst dan het doornemen van een brochure.
Door de termijn voor het ondertekenen van het participatieverklaringstraject op één jaar na (reguliere) huisvesting in een gemeente te zetten heeft de inburgeringsplichtige enige tijd om aan de nieuwe omgeving te wennen en deze te verkennen. Dit zonder dat het karakter van het participatieverklaringstraject als beginstuk van de inburgering wordt losgelaten. De brochure met kernwaarden en het overige, anderstalige materiaal dat ten behoeve van de participatieverklaring is ontwikkeld wordt gratis ter beschikking gesteld aan gemeenten[17] en is vertaald in de talen van de grootste groepen nieuwkomers die zich in Nederland vestigen.
De leden van de D66-fractie vragen zich af waarom de regering de aangenomen motie over het aanbieden van taalles vanaf de eerste dag dat de nieuwkomer in Nederland verblijft weigert uit te voeren.

[15] Tweede Kamer 2016–2017, 19 637, nr. 2243.
[16] Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 4.
[17] https://www.prodemos.nl/voor-gemeenten/burgerparticipatie/toolbox-participatieverklaring/download-materialen-gratis/

Op 17 november jl. is de brief «Taal aan asielzoekers» naar de Tweede Kamer verstuurd. De motie wordt ingevuld door kansrijke asielzoekers te laten aansluiten bij NT2 taallessen uit de voorinburgering op een nabijgelegen AZC. Op deze manier kan deze groep asielzoekers eerder beginnen met het leren van de Nederlandse taal en een eerste stap zetten in het integratieproces.

3.2.8 Ondertekening participatieverklaring

De leden van de VVD-fractie informeren in hoeverre de wetgever met zich zelf in tegenspraak is wanneer de wetgever in paragraaf 6.1.2 van de memorie van toelichting aangeeft dat met participatieverklaring slechts een kennismaking wordt beoogd en er tegelijkertijd een ondertekening van de nieuwkomer verlangd wordt.

Het participatieverklaringstraject beoogt de inburgeringsplichtigen kennis te laten maken met de Nederlandse normen en waarden en een basis te leggen voor het respecteren van deze normen en waarden. Door de opzet van dit examenonderdeel, eerst de inleiding op de kernwaarden en vervolgens de ondertekening van de participatieverklaring, moet het worden beschouwd als een middel om zowel kennisoverdracht als bewustwording bij de inburgeringsplichtigen te bewerkstelligen. De ondertekening van de participatieverklaring moet derhalve worden gezien als het sluitstuk op dit examenonderdeel waarin de inburgeringsplichtige verklaart kennis te hebben genomen van de Nederlandse kernwaarden (besproken in de inleiding) en deze respecteert. De participatieverklaring is echter in de doorlopende leerlijn niet het sluitstuk van kennis over de Nederlandse maatschappij. De module Kennis van de Nederlandse Maatschappij van het inburgeringsexamen gaat hier verder op door.

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de overwegingen voor een eenzijdige verklaring in plaats van een wederzijds contract waarbij de gemeente tekent voor faciliteiten die optimale participatie van nieuwkomers mogelijk maken.

De reden dat niet gekozen is voor een wederzijds contract in plaats van een eenzijdige ondertekening van de participatieverklaring is dat de verklaring geen overeenkomst is waarin beide partijen verklaren de Nederlandse kernwaarden te onderschrijven. Het gaat om de verklaring van de inburgeringsplichtige dat deze kennis heeft genomen van de Nederlandse normen en waarden en deze respecteert. Met de ondertekening van de participatieverklaring tonen nieuwkomers hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen. Een verklaring past bij dit doel. Het door de gemeente faciliteren van optimale participatie is niet alleen een taak van de gemeente ten aanzien van nieuwkomers, maar is een generieke taak van de overheid voor alle Nederlandse burgers. Deze taak vindt zijn oorsprong in de artikelen 20 en derde lid van de Grondwet.

3.2.9 Vrijstellingen en termijnen voor het participatieverklaringstraject

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of van het participatieverklaringstraject op enigerlei wijze vrijstelling mogelijk is en zo ja, op welke gronden.

Vrijstelling van het participatieverklaringstraject is alleen mogelijk wanneer een inburgeringsplichtige wordt ontheven van de inburgeringsplicht in zijn geheel op medische gronden. Omdat het participatieverklaringstraject een relatief geringe inspanning vergt van de inburgeringsplichtige ziet de regering geen reden een aparte ontheffingsgrond voor dit

traject te creëren. Wel is er mogelijkheid tot verlenging van de termijn van een jaar waarbinnen het participatieverklaringstraject moet zijn afgerond wanneer er sprake is van niet verwijtbaarheid.
De leden van de SGP-fractie vragen waarom het niet bij uitstek aan het college zou moeten zijn om te besluiten over verlenging van de termijn voor het participatieverklaringstraject, aangezien de verantwoordelijkheid voor het traject bij het college wordt belegd. De leden vragen zich af of het niet voor de hand ligt om deze verantwoordelijkheid te beleggen op de plaats waar het meeste zicht bestaat op de concrete (persoonlijke) omstandigheden.
Vanuit het oogpunt van bevordering van de uniformiteit van de uitvoering is er voor gekozen om de beslissing omtrent verlenging niet bij de gemeenten te leggen maar bij DUO.
Een dergelijk besluit tot al dan niet tot verlenging zal DUO baseren op informatie van de inburgeraar en of de gemeente.

3.3 Hoofdlijnen maatschappelijke begeleiding

Wettelijk wordt vastgelegd dat gemeenten voorzien in de maatschappelijke begeleiding van asielmigranten en hun gezinsleden. De leden van de VVD-fractie vragen of dan niet ook duidelijk moet zijn wat die maatschappelijke begeleiding precies behelst, zeker als deze verplicht is. De leden informeren wat precies de doelen van de maatschappelijke begeleiding zijn en waar zijn die vastgelegd.
De leden van de SP-fractie informeren welke algemene aspecten in de maatschappelijke begeleiding uitgevoerd moeten worden door gemeenten en welke lokale verschillen in maatschappelijke begeleiding er bestaan. Ook willen de leden van de SP-fractie weten welk doel de maatschappelijke begeleiding kent en in hoeverre deze doelen momenteel worden behaald.

De nadere uitwerking van de maatschappelijke begeleiding vindt plaats in het Besluit inburgering en de Regeling inburgering.
In het Besluit inburgering wordt opgenomen dat de maatschappelijke begeleiding, die asielmigranten en hun gezinsleden ontvangen naast het participatieverklaringstraject, in ieder geval de volgende componenten bevat:

– praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen;
– hulp bij het starten van de inburgering;
– stimuleren van participatie en integratie.

Waar nodig worden de componenten van de maatschappelijke begeleiding nader uitgewerkt in de Regeling inburgering.

De regering heeft ervoor gekozen gemeenten, binnen de kaders die door dit wetsvoorstel voor wijziging van de Wet inburgering (en bijbehorende lagere regelgeving) worden gesteld, beleidsvrijheid te geven bij de inrichting van de maatschappelijke begeleiding. Zo kan ruimte worden geboden aan lokaal maatwerk. Dit brengt met zich mee dat er verschillen bestaan in de wijze waarop de maatschappelijke begeleiding door verschillende gemeenten wordt vormgegeven. Sommige gemeenten hebben de maatschappelijke begeleiding uitbesteed aan organisaties zoals bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk Nederland. Ook zijn er verschillen in de wijze waarop maatschappelijke begeleiding wordt gegeven. De verschillen blijven echter allemaal binnen het gemeenschappelijke kader zoals dat door het wetsvoorstel (en bijbehorende lagere regelgeving) is wordt gesteld.

Maatschappelijke begeleiding kent geen meetbare doelstellingen. Het doel van de maatschappelijke begeleiding is het wegwijs maken van asielmigranten en hun gezinsleden in de gemeente waar zij zich (regulier)

vestigen. Dit draagt volgens de regering bij aan een efficiëntere invulling van de eigen verantwoordelijkheid van asielmigranten en hun gezinsleden. Wanneer asielmigranten weten hoe te starten met hun inburgering, de basisvoorzieningen zijn geregeld en zij zicht hebben op hun mogelijkheden om te participeren in de samenleving door onder meer (vrijwilligers)werk zijn zij sneller in staat om zelfredzaam te zijn in de maatschappij dan wanneer zij deze zaken eerst zelf moeten uitzoeken.
De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wil toelichten in hoeverre het verankeren van de verantwoordelijkheid van gemeenten nodig is in aanvulling op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Zij vragen waarom niet ten minste wordt verdisconteerd, zoals in de Wmo is voorzien, of betrokkenen op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit hun sociale netwerk voldoende zelfredzaam zijn of in staat zijn tot participatie. Naar de indruk van deze leden wordt de verantwoordelijkheid van gemeenten in het voorstel onnodig ruim geformuleerd en zou clausulering in enige vorm in de rede liggen.
In tegenstelling tot gezinsmigranten hebben asielmigranten over het algemeen niet of nauwelijks de gelegenheid gehad zich voor te bereiden op de komst naar Nederland. Ook zullen zij in Nederland nog een sociaal netwerk moeten opbouwen. Dit is de reden dat voor deze specifieke groep (asielmigranten en hun gezinsleden) een uitgebreider kennismakingstraject is ingericht.
De leden van de SGP-fractie vragen in dit verband eveneens in te gaan op de termijn gedurende welke de gemeenten voor begeleiding verantwoordelijk zijn.
In het huidige wetsvoorstel is geen termijn voorzien voor de duur van de maatschappelijke begeleiding. Het ligt echter in de rede om te veronderstellen dat de maatschappelijke begeleiding plaatsvindt gedurende de looptijd van het participatieverklaringstraject (1 jaar na (reguliere) huisvesting). In het Besluit inburgering wordt op hoofdlijnen aangegeven waaruit de maatschappelijke begeleiding dient te bestaan. Op hoofdlijnen, zodat gemeenten ook beleidsvrijheid hebben om lokaal maatwerk toe te passen. Dit biedt gemeenten de ruimte, maar niet de verplichting, om rekening te houden met de mate van zelfredzaamheid van de asielmigrant.

3.4 Overige vragen

De leden van de SP-fractie informeren hoe lang asielmigranten gemiddeld in een AZC zitten.

De gemiddelde doorlooptijd van de COA-opvang in de periode 1 januari – 31 oktober 2016 was 8,2 maanden.

De leden van de SP-fractie willen graag weten hoeveel tijd er gemiddeld zit tussen inschrijving in het BRP en huisvesting van asielmigranten conform artikel 28 van de Huisvestingswet 2014.

De gemiddelde doorlooptijd van moment van vergunningverlening tot daadwerkelijke huisvesting is ongeveer vijf maanden. De BRP inschrijving vindt plaats bij het verkrijgen van de verblijfsvergunning. Uiteraard zijn er afwijkingen omlaag en omhoog.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel tijd er zit tussen het starttermijn voor de participatieverklaring en het startmoment van de overige inburgeringsonderdelen na verkrijging van de verblijfsvergunning.

Voor gezinsmigranten vallen beide starttermijnen doorgaans samen. Voor asielmigranten start de termijn voor de inburgering op het moment dat hij zijn verblijfsvergunning verkrijgt. Veelal verblijft hij dan nog in een AZC.[18] De termijn voor het participatieverklaringstraject start wanneer hij op grond van de taakstelling in de Huisvestingswet gehuisvest is in een gemeente.

De leden van de SP-fractie informeren of het inburgeringstraject middels invoering van een nieuw onderdeel participatieverklaring verlengd wordt naar in totaal vier jaar.

Nee, de termijn waarin aan de inburgeringsplicht moet zijn voldaan, inclusief het afleggen van het participatieverklaringstraject en ondertekening van de participatieverklaring, blijft drie jaar. Binnen die termijn van drie jaar moet het participatieverklaringstraject binnen een termijn van een jaar na huisvesting in een gemeente afgerond zijn.

4. UITVOERING EN HANDHAVING

4.1 Sancties

De leden van de VVD fractie informeren of andere sancties die opgelegd kunnen worden bij het verwijtbaar niet inburgeren ook van toepassing zijn op het participatieverklaringstraject.

Op het verwijtbaar niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject staat alleen de sanctie van een boete. Aan het eind van de inburgeringstermijn kan het gehele sanctie instrumentarium toegepast worden, ook in het geval dat alle examenonderdelen zijn afgelegd met uitzondering van het participatieverklaringstraject. Behalve het opleggen van een boete kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken wanneer nationale en internationale wet-en regelgeving daaraan niet in de weg staat. Daarover bent u nader geïnformeerd in mijn brief van 7 juli 2016.[19]

Voorgesteld wordt dat voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Hiermee wordt in feite een boete opgelegd voor het niet tekenen van de participatieverklaring. De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven of het niet beter is een sanctie op te leggen voor het niet naleven van hetgeen is verklaard in de participatieverklaring en of anders de waarde van het participatieverklaringstraject verminderd.
De waarde van het participatieverklaringstraject, dat wordt benadrukt door de ondertekening van de verklaring, ligt in het bewustwordingsproces van de spelregels en waarden van de Nederlandse samenleving. Daarbij behoudt een ieder het recht om een bepaalde mening te zijn toegedaan. Alleen daar waar sprake zal zijn van handelen in strijd met een of meerdere van de kernwaarden zijn sancties op zijn plaats. Dit geldt zowel voor ondertekenaars van het participatieverklaringstraject als voor alle burgers die onder het bereik van de Nederlandse wetgeving vallen. Wanneer wetten worden overtreden zal via de reguliere weg worden opgetreden.
De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij de mening van de SP-fractie deelt dat met het opleggen van boetes bij het niet tijdig afronden van het participatietraject mensen niet intrinsiek worden

[18] Wanneer een inburgeringsplichtige langer dan twee maanden heeft moeten wachten op uitplaatsing naar een gemeente komt hij in aanmerking voor verlenging van de inburgeringstermijn.
[19] Kamerstukken II, 2016/17, 32 824, nr. 147

gemotiveerd om meer toewijding naar de Nederlandse samenleving te vertonen.
De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat het doel is van de handhaving bij het participatieverklaringstraject.

Met de handhaving beoogt de regering dat het bereik van het participatieverklaringstraject onder de inburgeringsplichtigen zo groot mogelijk is. De regering is van mening dat wanneer iemand verwijtbaar niet tijdig het participatieverklaringstraject afrondt, een boete een passende sanctie is. Het opleggen van een bestuurlijke boete aan personen die hun verantwoordelijkheid niet nemen is rechtvaardig ten opzichte van personen die zich wel aan de inburgeringsplicht houden en daarvoor inspanningen verrichten en kosten maken. Bestraffing van verwijtbaar onrechtmatig gedrag behoort ook tot de basisprincipes van de Nederlandse samenleving.
Het is de leden van de CDA-fractie niet duidelijk waarom de regering kiest wordt voor een aparte grondslag voor de bestuurlijke boete voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject Zij wensen een nadere toelichting.
Er is gekozen voor aparte grondslagen voor de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd na het verwijtbaar niet halen van het inburgeringsexamen binnen de termijn van drie jaar en voor de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd na het verwijtbaar niet afronden van het participatieverklaringstraject binnen de termijn van een jaar. Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting acht de regering het gewenst een aparte grondslag te creëren als prikkel voor het tijdig afronden van het participatieverklaringstraject binnen de termijn van een jaar. Bij het ontbreken van een dergelijke bepaling zou pas na verloop van de termijn van drie jaar een boete ook voor het verwijtbaar niet afronden van het participatieverklaringstraject kunnen worden opgelegd.

Over de boete merken de leden van de D66-fractie dat het herhaaldelijk opleggen van boetes – zonder enige begrenzing -volgens de Adviescommissie Vreemdelingenzaken niet proportioneel en niet efficiënt is. Zij hebben verdergaande bezwaren en vragen waarom heeft de regering gekozen voor een boete op het niet halen van het traject in plaats van een beloning (in welke vorm dan ook) bij afronding.

Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting acht de regering het opleggen van een aparte boete voor het verwijtbaar niet afronden van het participatieverklaringstraject proportioneel. Het gaat om verschillende verplichtingen met verschillende termijnen. Daarnaast verschilt de hoogte van de maximale boete die kan worden opgelegd ook.
De leden van de SGP-fractie vragen waarom volgens de regering degenen die onwillig zijn de basale verklaring uit te spreken tot het bijdragen aan de samenleving slechts met een boete bestraft zou moeten worden en waarom een verdere deelname aan het inburgeringstraject mogelijk blijft wanneer hun onwilligheid duidelijk is vastgesteld. Zij vragen zich af waarom de verklaring van bereidheid niet het primaire scharnierpunt in de handhaving zou moeten worden en in directe zin ook gevolgen kan hebben voor het verblijfsrecht. Deze leden vragen ook waarom niet ten minste bevoegdheden zijn opgenomen om inburgeraars aan te pakken wanneer hun onwil is gebleken en de termijn van drie jaar nog niet is verstreken.

Afronding van het participatieverklaringstraject is geen voorwaarde voor het afleggen van de andere onderdelen van het inburgeringsexamen. Inburgeringsplichtigen kunnen vóór afronding van het participatieverklaringstraject andere examenonderdelen afleggen. De regering wil dat er geen belemmering is voor inburgeringsplichtigen om al voor de afronding

van het participatieverklaringstraject zich voor te bereiden op de overige onderdelen van het examen en deze eventueel al af te leggen.
Op het verwijtbaar niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject staat de sanctie van een boete. Aan het eind van de inburgeringstermijn kan het gehele sanctie-instrumentarium toegepast worden, ook in het geval dat alle examenonderdelen zijn afgelegd met uitzondering van het participatieverklaringstraject.

4.2 Verwijtbaarheid en termijnen

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe wordt bepaald of de inburgeringsplichtige geen verwijt treft ter zake van het niet tijdig behalen van het participatieverklaringstraject en aan welke norm wordt getoetst. De leden van de SP-fractie vragen de regering welke criteria worden gehanteerd voor het toekennen van respijt voor wat betreft de termijn van één jaar voor het volbrengen van het participatieverklaringstraject wanneer dit de inburgeraar niet te verwijten valt.

Om bij een aanvraag tot verlenging van de termijn voor het participatieverklaringstraject een gegrond beroep te kunnen doen op een niet-verwijtbare situatie voor het niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject, zal de inburgeringsplichtige aannemelijk moeten maken dat hem geen verwijt treft. Een dergelijke situatie zou zich kunnen voordoen als de inburgeringsplichtige langdurig ziek is geweest en daardoor niet tijdig het participatieverklaringstraject heeft kunnen afronden. Op dit moment is er niet voor gekozen de criteria voor verlenging vast te leggen. Indien uit de uitvoeringspraktijk mocht blijken dat daar behoefte aan is dan kunnen deze in de Regeling inburgering worden vastgelegd.

4.3 Informatie-uitwisseling

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe de informatie-uitwisseling exact in zijn werk gaat tussen gemeente en Rijk via het Informatiesysteem Inburgering (ISI). De leden van de VVD-fractie vragen zich daarbij af in hoeverre de gemeente een eigen invulling kan geven aan het al dan niet verwijtbaar niet tijdig afleggen van het participatieverklaringstraject. Bovendien vragen de leden van de VVD-fractie de regering het commentaar van de VNG dat gemeenten het opleggen van een boete bij nieuwkomers niet wenselijk achten hierbij in ogenschouw te nemen.

In het Besluit inburgering wordt de informatie-uitwisseling tussen gemeenten en het Rijk verder uitgewerkt. DUO verstrekt aan gemeenten gegevens over welke personen het participatieverklaringstraject moeten doorlopen en binnen welke termijn. Het is aan gemeenten om DUO in voorkomende gevallen te informeren over de reden dat een persoon niet binnen de handhavingstermijn aan het participatieverklaringstraject heeft deelgenomen en de participatieverklaring niet heeft ondertekend. DUO bepaalt aan de hand van deze informatie en overige informatie van betrokkene of er sprake is van verwijtbaarheid en legt, indien sprake is van verwijtbaarheid een boete op aan de betrokken persoon.
Vooralsnog ziet de regering er vanaf nadere regels te stellen over het bepalen van verwijtbaarheid als betrokken personen niet aan de verplichting van het doorlopen van het participatieverklaringstraject en het ondertekenen van de participatieverklaring voldoen. Indien uit de uitvoeringspraktijk mocht blijken dat daar behoefte aan is dan kunnen in de Regeling inburgering criteria worden vastgelegd.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering aan te geven in hoeverre voldoende is gewaarborgd dat uitwisseling van persoonsgegevens tot het noodzakelijke wordt beperkt en slechts plaatsvindt in navolging van het beoogde doel.
De leden van de SP-fractie vragen de regering in welke persoonlijke gegevens van inburgeringsplichtigen gemeenten inzage zullen krijgen voor het uitvoeren van het verklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding. In het voorstel wordt gesproken over «noodzakelijke» gegevens, maar het is voor de SP-fractie niet duidelijk wat dit inhoudt.

De grondslag voor de gegevensuitwisseling tussen de verschillende partijen (DUO en gemeenten) wordt gecreëerd door aanpassing van artikel 47 van de Wet inburgering. In dit artikel is de beperking opgenomen dat het moet gaan om een verzameling van gegevens die noodzakelijk is voor de uitvoering van de wet. Gemeenten zullen slechts toegang hebben tot de gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de nieuw opgelegde taken. Tot welke persoonsgegevens de gemeenten concreet toegang zullen krijgen, wordt nader uitgewerkt in het Besluit inburgering. Bij de selectie en aard van de gegevens wordt beoordeeld of aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan.

5. VERHOUDING TOT ANDERE REGELGEVING

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre volgens de regering is voldaan aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid nu er geen definities (zoals van kernwaarden en van maatschappelijke begeleiding) zijn opgenomen in onderhavig wetsvoorstel.
Ze vragen zich af hoe inburgeringsplichtigen en gemeenten dan weten waar zij aan moeten voldoen.
De leden van de VVD-fractie vragen waarom de basiswaarden en vigerende normen niet in het wetsvoorstel zijn gedefinieerd, terwijl de regering aangeeft dat consensus over deze basiswaarden noodzakelijk is.

De eisen van toegankelijkheid (kenbaarheid) en voorzienbaarheid vloeien voort uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (het Hof). Bij de vraag of beperkingen bij wet zijn voorzien dient te worden afgewogen of aan deze twee elementen is voldaan. Het gaat er om dat een burger moet weten welke regels van toepassing zijn op (bijvoorbeeld) een geschil en dat deze regels duidelijk genoeg zijn om te weten welke rechten en plichten hij aan deze regels kan ontlenen. In een uitspraak van het Hof van 15 juli 2014[20] aangaande de strafbaarstelling van een bepaald feit stelde de klager dat deze bepaling onvoldoende voorzienbaar en onvoldoende bekend zouden zijn doordat in deze bepaling onvoldoende onduidelijk zou zijn dat zijn gedraging strafbaar zou zijn. In deze uitspraak geeft het Hof vervolgens aan dat in die concrete casus aan de genoemde vereisten wel was voldaan, omdat de relevante wetgeving breed bekend was gemaakt en de wetgeving was ingebed in een omvangrijk toelichtend document waarin de relevante begrippen uit die wet uitvoerig zijn gedefinieerd. Er kon redelijkerwijs niet worden aangenomen dat desbetreffende klager in onzekerheid zou verkeren over de betekenis van de begrippen. Dit is ook het geval bij onderhavig wetsvoorstel.

Conform de Aanwijzingen 22 en 24 van de regelgeving zijn in de Wet inburgering alleen de hoofdelementen van het inburgeringsexamen opgenomen. Dit wordt nader uitgewerkt in paragraaf 3.1.

---

[20] EHRM, *Ashlarba v. Georgia*, 15 juli 2014, nr. 45554/08

De voorgestelde wijzigingen zijn daarnaast dusdanig uitvoerig toegelicht in de memorie van toelichting en zijn dusdanig omschreven dat de betrokken partijen voldoende kunnen weten wat de wetgever beoogt. Bovendien worden de in dit wetsvoorstel benoemde wettelijke taken in lagere regelgeving nader uitgewerkt en, daar waar dat nog niet zou zijn gedaan, toegelicht.

De leden van de VVD-fractie lezen dat met dit wetsvoorstel de nodige waarborgen worden gecreëerd om te verzekeren dat de uitwisseling tussen de verschillende partijen voldoet aan de eisen die daaraan op grond van het nationale en internationale recht worden gesteld. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering aan te geven welke waarborgen dit zijn.
De leden van de VVD-fractie vragen welke waarborgen er zijn gecreëerd om aan de nationale en internationale eisen ten aanzien van de uitwisseling van gegevens tussen verschillende partijen te voldoen.

Om een goede en rechtmatige gegevensuitwisseling te waarborgen moet worden voldaan aan een aantal eisen. Dit betreft de eisen met betrekking tot proportionaliteit, doelbinding en transparantie.
Het vereiste van proportionaliteit houdt in dat de gegevensverwerking in verhouding moet staan tot de beoogde doelstelling. Dit betekent dat alleen die gegevens mogen worden verwerkt die noodzakelijk zijn om het doel te bereiken en dat er een afweging plaatsvindt over de voor de gegevensverstrekking in te zetten middelen. In artikel 47 van de Wet inburgering is derhalve ook voorgesteld om te spreken over de uitwisseling van gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wet. Het vereiste van doelbinding houdt in dat persoonsgegevens niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. In de Wet inburgering is in artikel 47, eerste lid, reeds uitdrukkelijk bepaald dat de gegevens alleen mogen worden verwerkt voor de uitvoering van deze wet. Het vereiste van transparantie houdt in dat voor een burger duidelijk moet zijn welke gegevens er worden uitgewisseld. In het Besluit inburgering wordt nader uitgewerkt welke gegevens voor het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding in het ISI worden opgenomen.

Bij de ondertekening van de participatieverklaring wordt van inburgeringsplichtigen verwacht dat zij expliciet verklaren kennis te hebben genomen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving en deze ook te respecteren. De leden van de VVD-fractie vragen wat de gevolgen zijn als ze dit verklaren, maar dit vervolgens niet naleven. De leden van de VVD-fractie vragen de regering toe te lichten hoe dit wordt gecontroleerd en volgens welke norm. De leden van de VVD-fractie vragen zich tevens af welke sanctie volgt als hetgeen verklaard is, niet wordt nageleefd.

Bij de ondertekening van de participatieverklaring wordt van inburgeringsplichtigen verwacht dat zij expliciet verklaren kennis te hebben genomen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving en deze ook te respecteren. De regering is van opvatting dat binding met de Nederlandse samenleving begint met respect voor de gedeelde waarden van onze rechtsstaat en het bekend zijn met de wettelijke grenzen. De rechtsstaat staat ervoor dat men niet het eigen gelijk kan doordrukken door anderen te discrimineren, te intimideren, haat te zaaien of geweld te gebruiken. Om die reden vraagt de regering door middel van de participatieverklaring dat inburgeringsplichtige burgers verklaren dat zij de Nederlandse kernwaarden kennen en deze zullen respecteren.
Binnen deze rechtstaat is ruimte voor de individuele beleving en invulling van vrijheden. Zo is iedereen vrij in het hebben van een eigen mening,

ook wanneer deze afwijkend is. De vrijheid om eigen opvattingen te hebben maakt het voor de regering onmogelijk om nieuwkomers te verplichten de Nederlandse kernwaarden te internaliseren. Wanneer wetten worden overtreden zal via de reguliere weg worden opgetreden.

6. REGELDRUK BURGERS

De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven waarom er een nieuwe bekostigingssystematiek wordt voorgesteld voor het participatieverklaringstraject. De participatieverklaring wordt immers onderdeel van het inburgeringsexamen en daar bestaat reeds een financieringssystematiek voor (DUO).
De leden van de VVD-fractie lezen dat wanneer gezinsmigranten recht hebben op een sociale lening zij de lening ook kunnen aanwenden voor de kosten van het participatieverklaringstraject. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of dit ook geldt voor asielmigranten en of asielmigranten deze lening ook voor het participatieverklaringstraject kunnen aanwenden.

Voor gezinsmigranten geldt dat de bekostigingssystematiek gelijk is aan de huidige financieringssystematiek voor het inburgeringsexamen. Zij dienen de kosten zelf te dragen en kunnen hiervoor, indien zij hiervoor in aanmerking komen, een lening afsluiten bij DUO.

Asielmigranten en hun gezinsleden hoeven de kosten voor het participatieverklaringstraject niet zelf te dragen. Deze kosten komen voor rekening van de gemeente, die hiervoor een bijdrage van het Rijk ontvangt. In het Bestuursakkoord van 27 november 2015[21] is hiertoe vastgelegd dat de bijdrage voor maatschappelijke begeleiding wordt verhoogd en dat hierin ook de kosten voor het participatieverklaringstraject voor asielmigranten en hun gezinsleden wordt opgenomen. In het Uitwerkingsakkoord van 28 april 2016[22] is deze verhoging structureel gemaakt.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom er voor wat betreft de kosten niet in lijn met inburgeringsexamen voor gekozen is de kosten van het participatieverklaringstraject in principe door de inburgeringsplichtige te laten betalen waarbij indien nodig een lening kan worden aangegaan die voor de groep asielmigranten kan worden kwijtgescholden na afronding binnen de gestelde termijn.

Asielmigranten kunnen bij DUO een sociale lening afsluiten voor de kosten van de inburgeringscursus en het inburgeringsexamen. In het Bestuursakkoord Verhoogde Instroom van 27 november 2015[23] is afgesproken dat de kosten voor het participatieverklaringstraject voor asielmigranten en hun gezinsleden zijn opgenomen in de bijdrage die gemeenten ontvangen voor de maatschappelijke begeleiding. In het Uitwerkingsakkoord van 28 april 2016[24] is deze verhoging structureel gemaakt.
Gezien deze bestuurlijke afspraak is gekozen voor de huidige bekostigingssystematiek.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering waarom alleen gezinsmigranten de kosten zelf dienen te betalen.
De leden van de SP-fractie vragen de regering in hoeverre het uitgangspunt dat gezinsmigranten de participatieverklaring – bovenop de

---

[21] Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2085.
[22] Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2182 (bijlage).
[23] Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2085.
[24] Kamerstukken I, 2015/16, 19 637, nr. 2182 (bijlage).

reguliere inburgeringskosten – zelf moeten betalen bijdraagt aan het streven om de inburgering laagdrempelig te houden.
De leden van de fractie van GroenLinks vinden het geen logische keuze dat de kosten voor dit verplichte participatieverklaringstraject door de inburgeringsplichtige zelf moeten worden betaald. De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af waarom de Minister het advies van de Raad van State, om deze niet ten laste van de inburgeringsplichtige te laten komen, niet overneemt.
Sinds 1 januari 2013 is de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige centraal gesteld in de Wet inburgering. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de invulling van de eigen verantwoordelijkheid van asiel- en gezinsmigranten. Asielmigranten verkeren immers in een andere financieel economische positie dan gezinsmigranten. Gezinsmigranten hebben een al langere tijd in Nederland verblijvende referent. Om een partner naar Nederland te kunnen halen moet de referent aan bepaalde inkomenseisen voldoen. Daarmee wordt een bepaalde draagkracht verondersteld. Om diezelfde reden wordt bij aanvraag van een lening door een gezinsmigrant een inkomenstoets uitgevoerd en wordt de toe te kennen lening afhankelijk gesteld van het inkomen.[25]

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of «eigen verantwoordelijkheid» enkel «voor eigen rekening» betekent. De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich daarnaast af waarom er een verplichting tot tekenen is toegevoegd als de inburgering eigen verantwoordelijkheid is. Ook vragen de leden van de fractie van GroenLinks om aan te geven of zij het begrip «eigen verantwoordelijkheid» ziet als het opleggen van eenzijdige verplichtingen.

Sinds 1 januari 2013 is de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige centraal gesteld in de Wet inburgering. Het begrip eigen verantwoordelijkheid betreft zowel de deelname aan als de financiering van de (verplichte) inburgering. De eigen verantwoordelijkheid heeft niet de betekenis dat inburgering optioneel is.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven welke financiële mogelijkheden er zijn voor niet-inburgeringsplichtigen om de kosten van het participatieverklaringstraject te financieren.

Niet-inburgeringsplichtigen zijn niet verplicht het participatieverklaringstraject te volgen. Om die reden is er geen regeling voor financiële ondersteuning van deze groep.

De leden van de SP-fractie vragen de regering op welke prognose de aanname van een teruglopend aantal asielmigranten en bijbehorende regeldruk vanaf 2018 is gebaseerd.

De aanname dat het aantal asielmigranten en bijbehorende regeldruk vanaf 2018 daalt is gebaseerd op de prognoses asielinstroom van het Kabinet die gehanteerd zijn in het vluchtelingendossier.

7. FINANCIËLE ASPECTEN

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de geraamde structurele totale kosten waren voor het onderdeel participatieverklaring, zoals die waren opgenomen in het Bestuursakkoord van 27 november 2015.

---

[25] Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 3, memorie van toelichting bij wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige.

In het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom tussen Rijk – provincies – gemeenten van 28 april 2016[26] is afgesproken dat – ter continuering van de afspraken over 2016 en 2017 in het bestuursakkoord van 27 november 2015 – het budget voor maatschappelijke begeleiding structureel wordt verhoogd van € 1.000 naar € 2.370 per asielmigrant. In de begroting 2017 is hiervoor € 12 miljoen structureel opgenomen. Tevens is afgesproken dat gemeenten de kosten voor het participatieverklaringstraject voor asielmigranten daaruit financieren. Gezinsmigranten dragen de kosten van het participatieverklaringstraject zelf en betalen daarvoor € 150.

8. ADVIES EN CONSULTATIE

8.1 Wijziging lagere regelgeving voortvloeiend uit de wijziging van de Wet inburgering

De leden van de VVD-fractie vragen of de lagere regelgeving ook wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen wanneer de regering de Kamer informeert over de algemene maatregel van bestuur voortvloeiend uit dit wetsvoorstel.

In aanwijzing 35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving staat dat er geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving wordt geregeld, tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan. Op het terrein van de inburgering wordt het parlement met enige regelmaat geïnformeerd over de voortgang en beleidsvoornemens. Op deze manier kan op hoofdpunten van het beleid voldoende standpuntbepaling en besluitvorming plaatsvinden.
Daarnaast wordt de in voorbereiding zijnde gedelegeerde regelgeving in consultatie gebracht bij belanghebbende partijen.
In het Besluit inburgering zullen nadere regels worden gesteld over de inhoud en vormgeving van de maatschappelijke begeleiding. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering aan te geven aan welke regels wordt gedacht.
De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat gemeenten zorg moeten gaan dragen voor maatschappelijke begeleiding. Zij zijn het daarmee eens maar vragen zich af wanneer gemeenten voldoen aan die wettelijke verplichting. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering aan te geven wat de minimale inspanningen zijn die een gemeenten daartoe moet verrichten. Ook wordt de regering door de leden van de fractie van de ChristenUnie verzocht aan te geven wat wordt bedoeld maatschappelijke begeleiding en daarbij in te gaan op de vraag of het gaat om persoonlijke begeleiding of algemener over het beschikbaar hebben van informatie over de maatschappij. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen tot slot van de regering weten of zij bij maatschappelijke begeleiding denkt aan begeleiding via vrijwillige maatjesprojecten of andere bestaande projecten waarin nieuwkomers worden gekoppeld aan een persoon.
De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre de nadere regels uit het Besluit inburgering over de maatschappelijke begeleiding ten koste gaan van de beleidsvrijheid van gemeenten.
De maatschappelijke begeleiding voorziet in een eerste begeleiding bij praktische zaken, inburgering, participatie en integratie. De nadere uitwerking van de maatschappelijke begeleiding vindt plaats in het Besluit inburgering en de Regeling inburgering.
De regering heeft ervoor gekozen gemeenten, binnen de kaders die door dit wetsvoorstel (en bijbehorende lagere regelgeving) worden gesteld, beleidsvrijheid te geven bij de inrichting van de maatschappelijke

[26] Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2182 (bijlage).

begeleiding. Zo kan ruimte worden geboden aan lokaal maatwerk. Dit brengt met zich mee dat er verschillen bestaan in de wijze waarop de maatschappelijke begeleiding door verschillende gemeenten wordt vormgegeven. Sommige gemeenten hebben de maatschappelijke begeleiding uitbesteed aan organisaties zoals bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk Nederland. Ook kan er gewerkt worden met buddies of coaches. De verschillen blijven echter allemaal binnen het kader dat wordt opgenomen in het Besluit inburgering, waar aan alle gemeenten moeten voldoen. De componenten van de maatschappelijke begeleiding die in het Besluit worden opgenomen worden beschreven in paragraaf 3.2

8.2. Beleidsvrijheid gemeenten

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering om een verduidelijking van de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten bij de participatieverklaring.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het participatieverklaringstraject. DUO (gemandateerd door het Rijk) verstrekt aan gemeenten gegevens over welke personen het participatieverklaringstraject verplicht moeten doorlopen en binnen welke termijn. Gemeenten bieden het participatieverklaringstraject aan aan betreffende personen. Het Rijk zal gemeenten ondersteunen bij het vormgeven van het participatieverklaringstraject door het digitaal aanbieden van verschillende materialen. Indien de persoon verwijtbaar niet binnen de gestelde termijn het participatieverklaringstraject doorloopt wordt een boete opgelegd door DUO. DUO beoordeelt of er sprake is verwijtbaarheid. In het Besluit inburgering zal de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten met betrekking tot de uitvoering van het participatieverklaringstraject nader worden omschreven.
Voorts vragen de leden van de D66-fractie zich af hoe de regering de beleidsvrijheid van gemeenten de inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving vorm te geven naar lokale behoeften voor zich ziet. De leden van de D66-fractie vragen zich daarbij af of het gaat om vrijheid in de vorm waarin de inleiding gegeven wordt. Ook stellen zij zich de vraag of gemeenten de vrijheid hebben de inhoud van de inleiding lokaal te bepalen. Verder stellen de leden van de D66-fractie de vraag aan de regering hoe voorkomen wordt dat er grote inhoudelijke verschillen in de inhoud van de inleiding of de invulling van kernwaarden tussen bijvoorbeeld de grote steden en gemeenten in de bible belt ontstaan.
De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering toe te lichten welke ruimte lokale overheden precies hebben voor het invullen van de inhoud van het participatieverklaringstraject.
De regering heeft ervoor gekozen gemeenten beleidsvrijheid te geven bij de inrichting van het participatieverklaringstraject om ruimte te bieden voor lokaal maatwerk. Dit vanuit de gedachte dat hierdoor het participatieverklaringstraject bijdraagt aan een snellere integratie en participatie van de asielmigranten en hun gezinsleden in de gemeente waar zij zich (regulier) vestigen.
De beleidsruimte wordt zover beperkt dat de inhoud van de participatieverklaring en de daarin opgenomen Nederlandse kernwaarden vast staan. De invulling van de inleiding op de kernwaarden zal op hoofdlijnen vorm krijgen in het Besluit inburgering. Hierdoor kan er verschil zijn in werkwijze van gemeenten bij het verzorgen van een inleiding in de Nederlandse kernwaarden, maar niet in de inhoud van de participatieverklaring. De participatieverklaring is door de regering opgesteld en wordt als bijlage bij de Regeling inburgering gevoegd.

8.3 Overige vragen

Op 15 november j.l. bracht de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) een advies uit bij onderhavig wetsvoorstel. De NOvA signaleerde de volgende spanning in het wetsvoorstel: «de memorie van toelichting spreekt over de normen en waarden die in de Nederlandse samenleving bestaan en die de nieuwkomer zou moeten respecteren, maar een basisvrijheid in Nederland is nu juist dat de normen en waarden die in Nederland op een gezet moment (lijken te) bestaan, voortdurend voorwerp van publiek debat zijn en, gelet op de grondrechten en -vrijheden die hier gelden, ook kunnen zijn. De memorie van toelichting onderschrijft dit door te benadrukken dat het niet de bedoeling is dat de nieuwkomer de Nederlandse normen en waarden verinnerlijkt, omdat hij/zij uiteraard recht heeft en blijft hebben op zijn eigen mening. Voor deze spagaat wordt echter geen oplossing gegeven in het wetsvoorstel maar die wordt juist versterkt doordat het wetsvoorstel niet duidelijk is over wat die participatieverklaring exact moet inhouden.» De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering hierop te reflecteren.

Onze samenleving kan alleen functioneren als iedereen die zich hier wil vestigen meedoet en de kernwaarden van de Nederlandse samenleving kent en respecteert. Met het ondertekenen van de participatieverklaring tonen inburgeringsplichtigen hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen. De waarde van het participatieverklaringstraject ligt daarbij in het bewustwordingsproces van de spelregels en waarden van de Nederlandse samenleving. Iedereen behoudt het recht om een bepaalde mening te zijn toegedaan.

9. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 6

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering aan te geven wat er in het eerste lid van artikel 6 wordt gewijzigd. Tevens wordt de regering verzocht toe te lichten wat er wijzigt ten aanzien van de huidige situatie waarin ook ontheffing plaatsvindt van het inburgeringsexamen wanneer is aangetoond dat men blijvend daartoe niet in staat is in verband met een verstandelijke handicap of door een lichamelijke of psychische belemmering. De leden van de VVD-fractie willen weten wanneer sprake is van situaties als bedoeld in het voorgestelde tweede lid. Verder vragen de leden van de VVD-fractie de regering om aan te geven op welke wijze invulling wordt gegeven aan «redelijkerwijs niet kunnen voldoen» en wanneer hiervan sprake is. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of dit niet een te subjectief begrip is.

Met het voorgestelde artikel 6, eerste en tweede lid, worden de twee ontheffingsgronden die in het huidige artikel 6 tezamen zijn opgenomen niet gewijzigd maar uit elkaar gehaald. De reden hiervan is dat het goed denkbaar is dat iemand met een psychische of lichamelijke belemmering dan wel een verstandelijke handicap niet in staat is om (net als de andere examenonderdelen) het participatieverklaringstraject af te ronden. Daarentegen is het niet redelijkerwijs denkbaar dat een inburgeringsplichtige met aantoonbaar geleverde inspanningen het participatieverklaringstraject als examenonderdeel niet zou kunnen afronden.
Voor de examenonderdelen Taal en KNS bestaat in de huidige regelgeving (artikel 2.4c van de Regeling inburgering) reeds een ontheffingsgrond voor aantoonbaar geleverde inspanningen. Hierin wordt derhalve geen verandering aangebracht.

Artikel 7a

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering aan te geven waarom is gekozen voor een termijn van maar liefst één jaar na inschrijving in de gemeentelijke administratie waarbinnen het participatietraject zou moeten worden afgerond, als bedoeld in het voorgestelde eerste lid van artikel 7a. De leden van de VVD-fractie stellen de vraag of dat juist niet zo snel mogelijk moeten worden afgerond, bijvoorbeeld al in het azc of na verlening van een verblijfsrecht. Dit omdat de regering volgens de leden van de VVD-fractie al in de memorie van toelichting aangeeft dat het zowel in het belang van inburgeringsplichtigen als van de maatschappij is om vroegtijdig te beschikken over kennis van de kernwaarden van de Nederlandse samenleving.

Door de termijn voor het ondertekenen van het participatieverklaringstraject op één jaar na (reguliere) huisvesting in een gemeente te zetten heeft de inburgeringsplichtige enige tijd om aan de nieuwe omgeving te wennen en deze te verkennen, zonder dat het karakter van het participatieverklaringstraject als beginstuk van de inburgering wordt losgelaten.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven wanneer er sprake is van een niet-verwijtbare termijnoverschrijding, waardoor de termijn voor het behalen van het participatieverklaringstraject met één jaar kan worden verlengd.

Om bij een aanvraag tot verlenging van de termijn voor het participatieverklaringstraject een gegrond beroep te kunnen doen op een niet-verwijtbare situatie voor het niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject, zal de inburgeringsplichtige aannemelijk moeten maken dat hem geen verwijt treft. Een dergelijke situatie zou zich kunnen voordoen als de inburgeringsplichtige langdurig ziek is geweest en daardoor niet tijdig het participatieverklaringstraject heeft kunnen afronden.

Artikel 8

De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom er voor is gekozen om nadere regels te stellen bij of krachtens AMvB.

Op grond van het huidige vierde lid van artikel 7 bestaat deze bevoegdheid reeds om bij of krachtens AMvB nadere regels te stellen. Dit artikel vormt de grondslag voor het Besluit en de Regeling inburgering. Voor het examenonderdeel participatieverklaringstraject wordt louter aangesloten bij de bestaande structuur van de inburgeringsregelgeving. Door de toevoeging van het nieuwe examenonderdeel leek een herstructurering van het huidige artikel gewenst. Derhalve is de delegatiegrondslag vanuit het vierde lid van artikel 7 verplaatst naar het voorgestelde artikel 8.

Artikel 12a

De leden van de VVD-fractie nodigen de regering uit meer toelichting te geven over het verstrekken van een keurmerk aan cursusinstellingen als bedoeld in voorgesteld artikel 12a en daarbij aan te geven op welke wijze en door wie de criteria worden opgesteld om voor een dergelijk keurmerk in aanmerking te komen. Tevens stellen zij de vraag aan welke criteria gedacht kan worden.

Zoals ook aangegeven in de bijbehorende artikelsgewijze toelichting is artikel 12a opgenomen om een expliciete grondslag voor het keurmerk

voor cursusinstellingen in de Wet inburgering op te nemen. Deze is bij de wijziging van de Wet inburgering in 2013 komen te vervallen. In artikel 1.2a van de Regeling inburgering is de Stichting Blik op Werk aangewezen als de instelling die keurmerken aan cursusinstellingen verleent. Deze Stichting stelt ook de criteria op om voor dit keurmerk in aanmerking te komen in overleg met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
Deze criteria zijn opgenomen in de Handleiding Blik op Werk keurmerk, die op de website van Blik op Werk wordt gepubliceerd en jaarlijks wordt geactualiseerd. De criteria betreffen zowel de solvabiliteit als inhoudelijke eisen zoals bijvoorbeeld de eis dat 80% van de docenten NT2 gecertificeerd moeten zijn en dat er een opleidingsplan moet zijn en een klachtenprocedure. Jaarlijks wordt via een audit onderzocht of de cursusinstellingen hieraan voldoen.

Artikel 18

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de maatschappelijke begeleiding zich verhoudt tot de eigen verantwoordelijkheid van de migrant om in te burgeren in de samenleving. De leden van de VVD-fractie stellen dat het doel van deze wet onder meer het wettelijk vastleggen van de maatschappelijke begeleiding is en vragen zich af of het voor deze wettelijke vastlegging niet noodzakelijk is maatschappelijke begeleiding ook in de wet te definiëren. De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom ervoor wordt gekozen om bij of krachtens algemene regels van bestuur nader regels te stellen en wat de landelijke invulling op hoofdlijnen zou moeten zijn. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering expliciet aan te geven wat onder maatschappelijke begeleiding zou moeten worden verstaan en wat de taakopvatting van gemeenten zou moeten zijn.

Het wettelijk vastleggen van de maatschappelijke begeleiding borgt de begeleiding van asielmigranten en hun gezinsleden in de gemeente waar zij zich (regulier) vestigen. De nadere uitwerking van de maatschappelijke begeleiding vindt plaats in het Besluit inburgering en de Regeling inburgering). Het is niet noodzakelijk dit op het niveau van wet te definiëren. In paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 18 wordt de maatschappelijke begeleiding reeds uitgelegd.
Waar nodig worden de componenten van de maatschappelijke begeleiding nader uitgewerkt in de Regeling inburgering.
Het is de overtuiging van de regering dat het snel wegwijs maken van asielmigranten en hun gezinsleden in de gemeente waar zij zich (regulier) vestigen, bijdraagt aan een efficiëntere invulling van de eigen verantwoordelijkheid. Wanneer asielmigranten weten hoe te starten met hun inburgering en zicht hebben op hun mogelijkheden om te participeren in de samenleving door onder meer (vrijwilligers)werk zijn zij sneller in staat om zelfredzaam te zijn in de maatschappij dan wanneer zij deze zaken eerst zelf moeten uitzoeken.
De regering heeft ervoor gekozen gemeenten, binnen de kaders die door dit wetsvoorstel voor wijziging van de Wet inburgering, het Besluit inburgering en de Regeling inburgering worden gesteld, beleidsvrijheid te geven bij de inrichting van de maatschappelijke begeleiding om ruimte te bieden voor lokaal maatwerk. Dit vanuit de gedachte dat hierdoor de maatschappelijke begeleiding bijdraagt aan een snellere integratie en participatie van de asielmigranten en hun gezinsleden in de gemeente waar zij zich (regulier) vestigen.
De leden van de fractie van GroenLinks vragen aandacht voor de begeleiding van minderjarigen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV'ers) die 18 jaar worden. Zij hebben een reguliere vergunning

en vallen daarom buiten de definitie in artikel 18 en bijbehorende artikelsgewijze toelichting. De leden van de fractie van Groen Links vragen de regering of zij deze doelgroep eveneens wil faciliteren door hiervoor een bijdrage aan gemeenten te verstrekken.
De maatschappelijke begeleiding is alleen van toepassing voor inburgeringsplichtige asielmigranten en hun (nareizende) gezinsleden. Voor de opvang, begeleiding en bekostiging van AMV'ers bestaan specifieke afspraken. Voor AMV'ers geldt dat Stichting Nidos en COA samen verantwoordelijk zijn voor de opvang en begeleiding van AMV'ers. Het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom van 28 april 2016 tussen VNG en Rijk onderkent dat AMV'ers die 18 jaar worden en die na hun 17e jaar in de opvang zijn gekomen, waardoor ze relatief kort begeleiding van Nidos hebben gehad, extra aandacht en begeleiding nodig kunnen hebben. «In alle gevallen dient Nidos zorg te dragen voor een warme overdracht naar gemeenten, zodat gemeenten vervolgens in staat worden gesteld adequaat maatwerk te leveren. De benodigde begeleiding – naar omvang en inhoud – zal immers per persoon verschillen.», aldus het Uitwerkingsakkoord.

Nidos en VNG ontwikkelen een protocol om de goede overdracht van deze AMV'ers te borgen, de benodigde informatie te delen over wie welke begeleiding nodig heeft en gemeenten handelingsperspectief te bieden hoe begeleiding aan te bieden aan diegenen die dat nodig hebben.

Artikel 28

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering aan te geven waarom er is gekozen voor een bestuurlijke boete als handhavingsinstrument in het voorgestelde artikel 28. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of er geen andere instrumenten denkbaar zijn die gehanteerd zou kunnen worden wanneer een nieuwkomer verwijtbaar niet wenst te tekenen en zich afzet tegen de samenleving.

De regering is van mening dat wanneer iemand verwijtbaar niet tijdig het participatieverklaringstraject afrondt, een boete een passende sanctie is. Het opleggen van een bestuurlijke boete aan personen die hun verantwoordelijkheid niet nemen is rechtvaardig ten opzichte van personen die zich wel aan de inburgeringsplicht houden en daarvoor inspanningen verrichten en kosten maken.

Artikel 34

De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven waar het boetebedrag als bedoeld in voorgesteld artikel 34 op gebaseerd is.

De maximale boete voor het niet voldoen aan de inburgeringsplicht bedraagt € 1.250. De maximale boete voor het verwijtbaar niet afronden van het participatieverklaringstraject bedraagt € 340. Aangezien de termijn voor het afronden van het participatieverklaringstraject een derde bedraagt van de termijn die geldt voor de overige examenonderdelen, is de hoogte van de boete vastgesteld op (iets minder dan) een derde van het boetebedrag. Dit bedrag beperkt ook de administratieve lasten omdat op grond van de Algemene wet bestuursrecht het bij een boetebedrag van € 340 niet verplicht om de overtreder voorafgaand aan het opleggen van de boete te horen en hoeft er geen rapport te worden opgemaakt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher